

erscheint in: „Sozialer Fortschritt“, 5, 2004

## **Grundeinkommensversicherung Schweizer Erfahrungen, deutsche Perspektiven? <sup>1</sup>**

*Prof. Dr. Michael Opielka  
Fachhochschule Jena / Institut für Sozialökologie, Königswinter*

Die Diskussion um eine „Bürgerversicherung“ in Deutschland konzentrierte sich seit ihrem Aufkommen im Jahr 2002 auf eine Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung (vgl. *Engelen-Kefer* 2004, *Opielka* 2004a). Viele Beobachter meinen, dass eine grundlegende Reform der monetären Transfersysteme aufgrund der Beharrungskräfte („Pfadabhängigkeit“) des deutschen Sozialversicherungsmodells nicht möglich sei.<sup>2</sup> Andere argumentieren, dass ohnehin die Zeit für Umverteilungen vorbei und Verteilungsgerechtigkeit nur noch nachrangig wäre. Die Bevölkerung scheint diese unter politischen, wirtschaftlichen und Meinungseliten verbreitete Auffassung allerdings nicht zu teilen. Zudem könnten die bereits mittelfristig dramatischen Finanzierungsprobleme der Gesetzlichen Rentenversicherung wie der Beamtenversorgung das Nachdenken über langfristig wirksame Reformen befördern. Auch die anderen Geldleistungssysteme scheinen strittig und weder nachhaltig, sozial gerecht oder zieleffektiv (vgl. *Opielka* 2003, 2003a).

Im folgenden soll deshalb eine vorderhand revolutionär wirkende Sozialreform für das 21. Jahrhundert erörtert und exemplarisch reflektiert werden: die Idee einer „Grundeinkommensversicherung (GEV)“. Sie fasst alle *monetären* Transfersysteme des deutschen Sozialstaats in ein neues, für alle Bürger geltendes Sicherungssystem zusammen. Die folgende Diskussion ist zunächst akademisch-reflexiv. Angesichts der Komplexität des deutschen Wohlfahrtsstaates spricht sehr viel

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag folgt stark gekürzt und überarbeitet dem einleitenden Aufsatz in *Opielka* 2004.

<sup>2</sup> Borchert zeigt, dass zahlreiche Wohlfahrtsstaaten in verschiedenen Entwicklungsphasen Pfadwechsel vornahmen, manche sogar mehrmals (vgl. *Borchert* 1998, S. 169). *Lessenich* (2003) beobachtet einen seit den 90er Jahren „schleichenden“ Wandel des deutschen Sozialstaatsmodells weg vom „konservativen“ Regime und hin zu einem noch unklaren, aber von liberalen Elementen durchzogenen Regimemodell.

für unvoreingenommene Denkarbeit als Bedingung für spätere politische Auseinandersetzung und Bewegung, der sich die akademische Sozialpolitikforschung durchaus verpflichtet weiß.<sup>3</sup>

Die Idee der „Grundeinkommensversicherung“ basiert auf dem Gedanken der Sozialversicherung, wonach ein jeder nach seiner Leistungsfähigkeit Beiträge leistet und im Bedarfsfall mit eigentumsrechtlich garantierten Zahlungen rechnen kann. Sie löst diese Sicherung jedoch weitestgehend von der Erwerbsarbeit. Damit wird - vergleichbare Lösungen bei der Kranken- und Pflegeversicherung vorausgesetzt - der Faktor Arbeit von Sozialversicherungsbeiträgen befreit. Indem alle Bürger einbezogen werden, sind die Beiträge merklich geringer als gegenwärtig. Der Grundgedanke ist die Sicherung sozialer Bürgerrechte und die Belastung nach Leistungsfähigkeit. Die Leistungen der Grundeinkommensversicherung sichern nicht den bisherigen Lebensstandard. Sie sind also keine „Vollkaskoversicherung“ im Sinn einer „Lebensstandardsicherung“. Die Grundeinkommensversicherung ist aber mehr als eine reine Grundsicherung oder ein „Bürgergeld“, da in Abhängigkeit von Dauer und Höhe der Beitragsleistung höhere und bessere Leistungen beansprucht werden können. Die deutliche Reduzierung der Steuer- und Abgabenbelastung ermöglicht mehr private, zumeist marktvermittelte Vorsorge und eröffnet insbesondere Möglichkeiten wie auch Notwendigkeiten für gemeinschaftliche Regelungen (Familiensolidarität, betriebliche Zusatzversorgungen usf.).

Sofern im folgenden Daten und Beträge genannt werden, handelt es sich um Schätzwerte. Eine detaillierte Simulation mit Übergangsszenarien wäre natürlich sinnvoll. Zunächst jedoch soll hier über die in den konkreten Vorschlägen eingelassenen Praxiswerte diskutiert werden.<sup>4</sup> Im Zentrum der folgenden Überlegungen steht, schon aufgrund des Finanzierungsvolumens, die Reform der Alterssicherung mit dem Ziel einer „Grundrente“. Als Modell für diese Reform und als Leitidee für die Gesamtreform der Geldleistungssysteme in Deutschland hin zu einer „Grundeinkommensversicherung (GEV)“ dient das System der Schweizer Alterssicherung AHV.

Eine Grundeinkommensversicherung unterscheidet sich damit wesentlich von den bisher diskutierten Modellen eines „garantierten Grundeinkommens“ oder „Bürgergeldes“, die steuerfinanziert werden und in der Regel dem Strukturmodell einer „Negativen Einkommenssteuer“ folgen.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Folgt man jedenfalls den Titeln der einschlägigen Fachzeitschriften, wie „Sozialer Fortschritt“ oder „Zeitschrift für Sozialreform“.

<sup>4</sup> Zur Diskussion der Leitwerte u.a. *Opielka* 2003a, 2004a.

<sup>5</sup> „Die Grundidee der Negativen Einkommenssteuer erweitert den Einkommen(und Lohn)steuertarif um einen Negativbereich, in dem nach Maßgabe des erzielten eigenen Einkommens ein Grundsicherungsbetrag von der Finanzbehörde monatlich ausgezahlt wird. Wer über eigenes Einkommen nur unterhalb einer zu bestimmenden Grenze (Unterstützungsgrenze, kritisches Einkommen) verfügt, erhält eine Transferzahlung,

Auch diese Modelle führen - de facto - zu einer Grundrente im Alter. Sie setzen aber nicht an der Alterssicherung, sondern zunächst an einer „Entkopplung von Arbeit und Einkommen“ in der Erwerbsphase an (vgl. *Opielka/Vobruba* 1986, *Opielka* 1991). Die in Deutschland seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts virulente Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen steht - ähnlich wie die internationale Diskussion<sup>6</sup> - mit dieser „Entkopplungs-Forderung vor einem gravierenden technischen und noch mehr kulturellen Übergangsproblem: entweder ist das Grundeinkommen gering und leistet damit der - von seinen liberalen Befürwortern (z.B. Milton Friedman) gewollten - Expansion eines Niedriglohnssektors Vorschub; oder es befindet sich auf menschenwürdigem Existenzniveau und erfordert dann enorme Umverteilung, die wiederum von lobbystarken Wohlhabenden frühzeitig bekämpft wird. Deshalb wurden schon früh Übergangsmodelle eines „partiellen“ oder „lebenslagenorientierten“ Grundeinkommens diskutiert (z.B. *Opielka* 2000) und Überlegungen angestellt, bestimmte Formen von Tätigkeit und gesellschaftlicher Arbeit zunächst mit einem thematisch fokussierten, staatlichen Grundeinkommen auszustatten. Ein Beispiel dafür ist die Forderung nach einem „Erziehungsgehalt“ (vgl. *Leipert/Opielka* 1998, *Opielka* 2000a). Modelle einer steuerfinanzierten Grundrente sind insoweit Formen eines fokussierten, begrenzten Grundeinkommens. Es scheint so zu sein, dass Gesellschaften, in denen die Steuerzahlung als System sozialer Umverteilung relative Anerkennung genießt, eher eine steuerfinanzierte Grundrente und möglicherweise auch ein Grundeinkommen demokratisch akzeptieren. Vor dem Hintergrund des deutschen, eher auf Sozialbeiträge setzenden konservativen Wohlfahrtsregimes dürfte eine auf Beiträge setzende Grundeinkommens-Konzeption möglicherweise chancenreicher sein. Denn der Betrachtungswinkel verlagert sich von der Erwerbsphase auf die Altersphase: Eine beitragsfinanzierte Grundeinkommensversicherung macht deutlich, dass der weitaus größte Teil der staatlichen Geldleistungen sowohl heute wie in Zukunft zugunsten der älteren Bürger aufgebracht werden muss. Im folgenden wird das Modell der „Grundeinkommensversicherung“ skizziert und zugleich reflektiert.

## 1. Das Konzept einer Grundeinkommensversicherung

Die Grundeinkommensversicherung (GEV) umfasst die bisherigen Risikosicherungssysteme

- Rentenversicherung und Pensionen

---

wer mehr verdient, zahlt Einkommensteuer (Lohnsteuer) nach dem festgelegten Tarif. Die Unterstützungsgrenze markiert deshalb auch den Einkommensbetrag, bis zu dem keine Steuer geschuldet wird (break even level of income, etwas ähnliches wie ein Grundfreibetrag)“ (*Mitschke* 2000, S. 53).

<sup>6</sup> Vgl. die vielfältigen Aktivitäten des 1986 gegründeten „Basic Income European Network“ (dazu <http://www.bien.be/> mit Literaturhinweisen und Downloads).

- Arbeitslosenversicherung
- Familienleistungsausgleich (Erziehungsgeld, Kindergeld)
- Krankengeld
- Bafög
- und Sozialhilfe

### ***Beitragsfinanzierung („Sozialsteuer“)***

Jeder in Deutschland zur Einkommenssteuer veranlagte Bürger ab dem 18. Lebensjahr (bzw. ab dem 20. Lebensjahr bei Ausbildung) zahlt entsprechend seinem gesamten Brutto-Einkommen (nach Abschreibungen) einen Beitrag zur Grundeinkommensversicherung (einschließlich Selbstständige, Beamte, Nichterwerbstätige). Der bisherige Arbeitgeberanteil wird als Bruttolohn ausbezahlt<sup>7</sup>, die paritätische Mitfinanzierung durch die Arbeitgeber entfällt. Eine Beitragsbemessungsgrenze existiert nicht. Eine Verrechnung mit sonstigen Ausgaben (Werbungskosten) ist nicht möglich. Die Leistungen der GEV selbst sind beitragsfrei. Der Beitrag hat insoweit teilweise den Charakter einer „Sozialsteuer“. Er ist jedoch trotz der Steuerähnlichkeit ein Beitrag, da er ohne Freibeträge auf die gesamten Primäreinkommen erhoben wird, nicht mit anderen Einkommen verrechnet werden kann, zweckgebunden für die Einkommenssicherung verwendet und durch eine von den Versicherten selbstverwalteten Körperschaft des öffentlichen Rechts verwaltet wird. Das Prinzip der „Leistungsgerechtigkeit“ wird durch eine eingeschränkte Teilhabeäquivalenz verwirklicht: Dem Modell der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) folgend, führen Beiträge auf Einkommen bis zur fünffachen Höhe des Grundeinkommensbetrages zu Ansprüchen bis zur doppelten Höhe dieses Betrages.<sup>8</sup> Höhere Beiträge führen nicht zu

---

<sup>7</sup> Die bisherige steuerliche Freistellung der Sozialversicherungsbeiträge wäre wohl auch für die Beiträge zur GEV beizubehalten.

<sup>8</sup> Die Schweizer AHV (kombiniert mit der IV, der Invaliditätsversicherung) - die für das Modell der Grundeinkommensversicherung GEV in weiten Teilen vorbildlich ist - verlangt von allen in der Schweiz Steuerpflichtigen einen Beitrag. Erwerbstätige zahlen 9,8% (Stand 2003) auf ihr Einkommen (Selbstständige 9,2%), ohne Obergrenze („unplafoniert“) (plus 0,3% EO, Umlage für Wehr- und Zivildienstleistende, insgesamt also 10,1% bzw. 9,5%), Nichterwerbstätige einen Beitrag bis zu 10.100 Franken im Jahr, je nach Vermögen und Renteneinkommen. Der Mindestbeitrag beträgt für Erwerbstätige 425 Franken, für Nichterwerbstätige und freiwillig Versicherte 824 Franken. Wer die durchschnittliche Beitragszeit seines Jahrgangs erreicht hat (Rentenzugang 2003: 44 Jahre), erhält die Grundrente. Sie setzt sich aus der Altersrente (1.055 Franken = 695 Euro) und der Zusatzrente (317 Franken - für Männer, deren Ehefrau vor 1941 geboren wurde und noch keinen eigenen Rentenanspruch hat) sowie ggf. der Kinderrente (422 Franken - für unterhaltsberechtigter Kinder) zusammen. Hinzu kommen (auf Antrag) Ergänzungsleistungen für AHV- und IV-Bezieher, die außer der Grundrente über keine anderen Einkommen verfügen. Sie sollen vor allem Wohnkosten decken. Die Maximalrente beträgt das Doppelte der Grundrente (für alle drei Elemente Alters-, Zusatz- und Kinderrente). Männer und Frauen haben einen eigenständigen Rentenanspruch, die gemeinsame Rente wird jedoch auf 150% der beiden Einzelrenten begrenzt, allerdings nur bei gemeinsamem

einer Erhöhung der Leistungsansprüche. Personen, die kein Einkommen erzielen, jedoch über Vermögen oberhalb eines Freibetrages verfügen, zahlen wie im Modell der AHV pauschalierte Beiträge. Gleichfalls wie im Modell der AHV wird ein Mindestbeitrag erhoben.<sup>9</sup> Ohne Beitragszahlung bestehen keine Ansprüche auf Leistungen der GEV. Dies gilt auch für Leistungen des Kindergeldzuschlages, nicht jedoch für das Kindergeld und die Grundsicherung. Da die Beiträge pro Person erhoben werden, entstehen individuelle Leistungsansprüche in einem voll eigenständigen Sicherungssystem für Frauen und Männer.

Aufgrund der umfassenden Beitragsgrundlage ist eine Mitfinanzierung durch die öffentlichen Haushalte nicht notwendig.<sup>10</sup> Da der bisherige Arbeitgeberanteil für die Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung entfällt, die Verantwortung der Arbeitgeber für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen - als Teilhabe der Bürger an der gesellschaftlichen Arbeit - jedoch unterstützt werden sollte, erscheint es sinnvoll, wenn der Leistungsbereich Arbeitslosenversicherung innerhalb der GEV zur Hälfte durch die Arbeitgeber finanziert wird. Denkbar wäre entweder eine Lohnsummensteuer oder vorzugsweise eine Bruttowertschöpfungssteuer, womit hoch produktive Betriebe entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden.

Der Beitrag zur Grundeinkommensversicherung setzt sich im Interesse einer Transparenz der Leistungsbereiche aus Teilbeiträgen zusammen, die insgesamt erhoben werden. Unter Berück-

---

Haushalt. Die meisten Schweizer haben neben der Rente der AHV noch eine Betriebsrente, sie ist obligatorisch für alle mit einem Einkommen zwischen 24.120 und 72.360 Franken im Jahr (alle Daten nach Angaben des Schweizer Bundesamts für Sozialversicherung). Oben auf kommen als dritte Säule private Ersparnisse wie beispielsweise Lebensversicherungen, teils steuerlich begünstigt (vgl. auch die entsprechenden Beiträge in *Carigiet* u.a. 2003).

<sup>9</sup> Der Mindestbeitrag in der GEV muss höher sein als in einem rein der Alterssicherung dienenden System wie der AHV, zumal die Beitragszahler bereits während ihrer aktiven Erwerbsphase im Risikofall auf Leistungen rechnen können. Sinnvoll erscheint, dass sich der Mindestbeitrag am Grundeinkommensniveau orientiert. Da das Grundeinkommen dem Existenzminimum entspricht und insoweit steuer- und beitragsfrei ist, müsste der Mindestbeitrag etwa 130 Euro im Monat betragen (Parameter: Grundeinkommensniveau 610 Euro, Beitragssatz 17,5%, das Primäreinkommensniveau für die Berechnung des Mindestbeitrages beträgt ca. 740 Euro; alles Werte für 2004). Aus systematischen Gründen müssten eigentlich auch die Bezieher eines Grundeinkommens (Grundrente, Erziehungsgeld, Grundsicherung usw.) den Mindestbeitrag zahlen, auch wenn dieser Beitrag eher fiktiv wäre, da er aus den Leistungen der GEV aufgebracht wird. Andererseits sollen die Leistungen der GEV - gleichfalls aus systematischen Gründen - nicht beitragspflichtig sein. Eine pragmatische Lösung wäre, wie in der Schweiz den Mindestbeitrag sehr niedrig anzusetzen und ihn auch den Grundeinkommensbezieher aufzuerlegen. Eine über den Mindestbeitrag hinaus reichende Beitragsverpflichtung entsteht dann nur für zusätzliche, nicht aus der GEV stammende Einkommen. Bei Ehepaaren werden die Beitragspflichten gesplittet.

<sup>10</sup> Denkbar wäre natürlich zur Erleichterung der politischen Durchsetzbarkeit beispielsweise den bisherigen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung der GEV zuzuordnen. Dies würde den Beitrag von 17,5% um etwa ein Fünftel auf etwa 14% senken. Die verteilungspolitischen Wirkungen wären komplex - angesichts des steigenden Anteils indirekter und vor allem von Verbrauchssteuern würden die unteren Einkommensgruppen relativ stärker belastet. Dafür spräche ein populistisches Motiv - die GEV wird „billiger“ - und ein taktisches Motiv - die Widerstände der Wohlhabenden wären vermutlich geringer. So werden auch in der Schweiz etwa 20% der Ausgaben der AHV aus dem Haushalt des Bundes und der Kantone getragen.

sichtigung der Erfahrungen der Schweiz (Alterssicherung AHV), der Daten des Sozialbudget 2001 (Statistisches Bundesamt, Stand Oktober 2003) und von Schätzungen aufgrund der weiter unten näher ausgeführten Leistungsänderungen gegenüber dem gegenwärtigen Rechtsstand ist mit folgendem Beitrag zu rechnen:

<i>Leistungsbereich</i>	<i>Beitrag in %</i>
Renten	10 <sup>11</sup>
Übergangszuschlag Rentenversicherung	2
Arbeitslosengeld	1,5 <sup>12</sup>
Erziehungsgeld	0,5
Kindergeld	2
Krankengeld	0,2
Ausbildungsgeld	0,3
Grundsicherung	1
<b>Beitrag GEV insgesamt</b>	<b>17,5</b>

Bezugsgröße der Beitragsbemessung ist das Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen) der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von 1.791 Mrd. Euro im Jahr 2002.<sup>13</sup> Bei einem Beitrag von 17,5% betragen die Einnahmen der Grundeinkommensversicherung aus dem GEV-Beitrag 313,42 Mrd. Euro (Stand 2002). Hinzu kommen Einnahmen aus dem Arbeitgeberanteil für die Arbeitslosenversicherung und die Pauschalbeiträge für einkommenslose Vermögende, so dass mit

<sup>11</sup> Entsprechend dem Satz der Schweizer AHV (2003: 10,1%). Es ist anzunehmen, dass eine der Schweiz vergleichbare Altersrentenregelung mit einem vergleichbaren Beitrag auskommt. Allerdings werden in der Schweiz etwa 20% der AHV-Ausgaben aus dem Bundeshaushalt gedeckt (Stand 2003). Sofern auf einen Bundeszuschuss in der GEV verzichtet werden soll, müsste insoweit der Beitragssatz um etwa 20% gegenüber dem AHV-Niveau angehoben werden. Der „Übergangszuschlag“ zur Rentenversicherung in Höhe von 2 Beitragspunkten würde dann wohl nicht ausreichen. Andererseits würde durch die Anhebung der Altersgrenze eine deutliche Entlastung erreicht. Man kann einwenden, dass das weiter unten vorgeschlagene Grundrentenniveau über demjenigen in der Schweizer AHV liegt. Dafür verfügt die AHV über ein Zulagensystem, dessen Aufwendungen die Mehrkosten unseres Vorschlags für Deutschland mindestens erreichen dürften. Hier liegen freilich auch die Grenzen einer Konzeptentwicklung, die mit Schätzungen operieren muss - und generell von Reformpolitik, die letztlich immer auf Schätzungen basiert.

<sup>12</sup> Das entspricht etwa einem Viertel des heutigen Beitrags. Im Jahr 2003 wurde nur etwa die Hälfte der Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit für monetäre Transferleistungen aufgewendet (Beitrag Stand 2003: 6,5%). In der GEV sollen die Arbeitgeber die Hälfte dieser Kosten übernehmen (wie bisher, nur evtl. anders finanziert). Eine weitere Senkung des Beitragssatzes auf unter ¼ des gegenwärtigen Beitrages erfolgt durch die Erweiterung der Bemessungsgrundlage und - hierzu wären detailliertere Überlegungen erforderlich - mit einer Ausweitung der Steuerfinanzierung für Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik (Vermittlung, Umschulung usw.). Der Beitragsanteil könnte bei einer Verringerung der Arbeitslosigkeit kontinuierlich reduziert werden.

<sup>13</sup> Das Primäreinkommen der privaten Haushalte (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) enthält die Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen, die den inländischen privaten Haushalten zugeflossen sind. Zu diesen Einkommen gehören im Einzelnen die Selbstständigeneinkommen der Einzelunternehmen und Selbstständigen, die auch eine Vergütung für die mithelfenden Familienangehörigen enthalten, der Betriebsüberschuss aus der Produktion von Dienstleistungen aus eigenem Wohnneigentum, sowie das Arbeitnehmerentgelt und die netto empfangenen Vermögenseinkommen. Der GEV-Beitrag wird insoweit nicht auf monetäre Transferleistungen bzw. Leistungen der GEV erhoben (außer ggf. der Mindestbeitrag, siehe oben).

Gesamteinnahmen in Höhe von ca. 350 Mrd. Euro zu rechnen ist.<sup>14</sup> In einer Übergangszeit sind noch Ansprüche auf Rentenleistungen oberhalb des Faktors 2 des Grundeinkommensbetrages zu bedienen, so dass ein Beitragszuschlag in Höhe von 1-2% erforderlich sein dürfte.<sup>15</sup> Der Gesamtbeitrag zur GEV liegt deutlich unter den gegenwärtigen Beiträgen allein zur Gesetzlichen Rentenversicherung, die zudem knapp ein Drittel ihres Haushalts aus dem Bundeshaushalt bestreitet („Bundeszuschuss“) und dafür allgemeine Steuermittel in Anspruch nimmt („Ökosteuer“, Mehrwertsteuer etc.).

### ***Leistungen der Grundeinkommensversicherung***

Der Grundgedanke der Sicherung sozialer Bürgerrechte wird in einer Grundeinkommensversicherung mit der bürgerlichen Pflicht zur Beitragsleistung entsprechend der persönlichen Leistungsfähigkeit kombiniert. Der Leistungsanspruch folgt dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Je nach Dauer und Höhe der Beitragsleistung verbessern sich die Leistungsansprüche. Die Sicherung des sozialen Bürgerrechts wird durch einen altersabhängigen Grundeinkommensbetrag in Höhe von 50% des durchschnittlichen gewichteten Pro-Kopf-Einkommens garantiert. Dieser würde im Jahr 2004 annäherungsweise 7.400 Euro p.a., monatlich ca. 610 Euro betragen.<sup>16</sup> Er entspricht in etwa dem Grundfreibetrag im Einkommenssteuerrecht (2004: 7.664 Euro). Da der Grundeinkommensbetrag nicht unter dem steuerlichen Grundfreibetrag liegen kann, gehen wir

---

<sup>14</sup> Hinsichtlich der Bezugszeiten kann leider nicht einheitlich vorgegangen werden, da einige Daten (z.B. aus der VGR) immer erst mit einer gewissen Verzögerung zur Verfügung stehen, sozialrechtliche Werte (z.B. Beitragsbemessungsgrenzen) aber aktuell und auch prospektiv. Die damit einhergehende Unklarheit wird hier teils durch Schätzungen aufgelöst, teils bleibt ihre Auflösung allfälligen Simulationsrechnungen vorbehalten.

<sup>15</sup> Zumindest für Rentenansprüche aus der (bisherigen) Gesetzlichen Rentenversicherung könnte dieser Zuschlag genügen. Für die Überleitung von Ansprüchen aus sonstigen Alterssicherungssystemen (Versorgungswerke von Freiberuflern, Beamtenversorgung), deren Leistungsniveaus in der Regel deutlich über denjenigen der GRV liegen, werden die bisherigen Leistungsträger sicherlich gesondert herangezogen werden müssen.

<sup>16</sup> Zur Berechnung: Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte pro Kopf (altersungewichtet) im Jahr 2002 lt. Angaben des Stat. Bundesamtes 16.600 Euro (Angaben vom August 2003); Einwohner in Deutschland Stand 3. Quartal 2003: 82,5 Mio. davon Personen unter 20 Jahren ca. 17,5 Mio., die mit dem Faktor 0,5 gewichtet werden. Das durchschnittliche gewichtete Pro-Kopf-Einkommen würde sich bei einer höheren Gewichtung von Jugendlichen als mit 0,5 demnach verringern. Andererseits wird üblicherweise auch das Pro-Kopf-Einkommen weiterer Haushaltsmitglieder mit einem geringeren Faktor bewertet. Der Wert von 610 Euro stellt insoweit einen Näherungswert dar. Er beruht wie die Berechnung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte zudem auf dem derzeit geltenden Sozial- und Steuerrecht, d.h. beinhaltet die Steuer- und Abgabenbelastung sowie die Transferzahlungen an die Haushalte. Ein Grundeinkommensbetrag unter den hier vorgeschlagenen geänderten Bedingungen wird sich von der gegenwärtigen Situation unterscheiden, jedoch kaum niedriger sein als auf Grundlage des bisher geltenden Rechts und der jetzigen Pro-Kopf-Einkommensverteilung.

im folgenden von einem Betrag von 640 Euro monatlich aus.<sup>17</sup> Damit entspricht das Niveau des Grundeinkommens etwa der innerhalb der EU-Kommission und ihrer Behörden (z.B. Eurostat) sowie in der einschlägigen Forschung diskutierten (monetären) Armutsgrenze von 50% des durchschnittlichen nationalen Arbeitnehmereinkommens.<sup>18</sup>

Die Leistungsfähigkeit des Konzepts einer Grundeinkommensversicherung wird in der Konkretisierung auf die hergebrachten Teilsysteme des deutschen Sozialstaats evident. Die Logik einer alle Bürger (bzw. Einwohner) umfassenden Sozialversicherung bedingt, dass alle in der politischen Meinungsbildung empirisch repräsentierten und durch sozialwissenschaftliche Analyse identifizierbaren Sozialpräferenzen in angemessener Weise berücksichtigt werden müssen. Andernfalls ist eine derartig weit reichende, aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Implikationen nur in einer „Großen Koalition“ umsetzbare Sozialreform nicht nachhaltig. Denn wie in der Schweiz in die Verfassung sollten die Grundprinzipien der GEV in das deutsche Grundgesetz aufgenommen werden. Das entscheidende Kennzeichen der Grundeinkommensversicherung ist ihre Konzentration auf Einkommensleistungen. Dies ermöglicht erst ein hohes Maß an Transparenz und sozialer Gerechtigkeit.

### *Rentenversicherung*

Die in der deutschen Gesetzlichen Rentenversicherung eingebauten Grundsätze der *Teilhabeäquivalenz* und des *Umlageverfahrens* korrespondieren mit den sozialen Wertvorstellungen der Mehrheit der Bundesbürger (vgl. Ullrich 2000). Die Sorge für die wirtschaftliche Existenz der Rentner kann

---

<sup>17</sup> Ob dieser Betrag unter dem Gesichtspunkt einer Sicherung der soziokulturellen Teilhabe zu gering ist, kann hier nicht diskutiert werden. Dies hängt sicher auch davon ab, wie und in welchem Umfang weitere öffentliche Güter privatisiert werden und dann aus dem Grundeinkommensbetrag finanziert werden müssten (z.B. Nahverkehr, Kinderbetreuung, Lernmittel für Schüler oder öffentliche Kulturangebote, sowie v.a. auch die Frage der Krankenversicherung: seit 2004 wird beispielsweise für Sozialhilfeempfänger der Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung übernommen. Dies müsste wohl auch für diejenigen gelten, die nur über das Grundeinkommen verfügen.).

<sup>18</sup> Zu den komplexen statistischen Fragen - insbesondere im europäischen Vergleich - siehe *Eurostat* 2003, v.a. S. 25. Angesichts der Tatsache, dass Ende der 1990er Jahre 60 Mio. EU-Bürger, d.h. 17% der Gesamtbevölkerung unterhalb der Armutgefährdungsschwelle leben (ebd., S. 11), erfährt auf Europäischer Ebene das Thema „Armut“ und soziale Grundrechte immer größere Aufmerksamkeit (vgl. den Beschluss Nr. 50/2002/EG des Europ. Parlaments und des Rats v. 7.12.2001 zur Einführung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung; unterdessen wurden von den Mitgliedsstaaten Nationale Aktionspläne erstellt). Für das Thema Rentenpolitik/Grundrente erscheint interessant, dass EU-Statistiker in allen (bisher) 15 EU-Mitgliedsstaaten „eine Schiefelage zugunsten der oberen Einkommensgruppen“ beobachten, in einigen Ländern, so Deutschland, scheint „außerdem ein gewisses Ungleichgewicht zu Gunsten der mittleren Einkommensgruppen zu bestehen. Das einzige Land, in dem die ärmsten 20% mehr als 14% aller Renten erhalten,



im Interesse der alten und der jungen Generation nur über kollektive Sicherungssysteme freiheitlich und verlässlich organisiert werden. Fast alle deutschen Bürger sind in entsprechende Alterssicherungssysteme integriert, im wesentlichen in drei Systeme: in die Gesetzliche Rentenversicherung selbst sowie in die berufsständischen Versorgungswerke (für Freie Berufe) und die Beamtenversorgung. Alle drei Systeme basieren auf den Grundsätzen Teilhabeäquivalenz und Umlageverfahren, allerdings mit gewissen Modifikationen: die Gesetzliche Rentenversicherung wird vollständig umlagefinanziert, annähernd einem Drittel der Leistungen stehen jedoch keine Beiträge gegenüber; sie werden durch einen in den letzten Jahren kontinuierlich steigenden Bundeszuschuss finanziert.<sup>19</sup> Die Berufsständischen Versorgungswerke werden überwiegend umlagefinanziert, nur ein Teil der Einnahmen wird zur Bildung von Altersrückstellungen verwendet. Die Teilhabeäquivalenz gilt weitgehend. Die Beamtenversorgung wiederum wird vollständig nach dem Umlageverfahren - und zwar aus dem laufenden Steueraufkommen - finanziert, ein Kapitalstock existiert bisher nicht. Von Teilhabeäquivalenz kann man insoweit sprechen, als sich die Pensionsansprüche nach den dienstrechtlichen Einkommenspositionen richten. Insgesamt sind alle genannten Alterssicherungssysteme mehr oder weniger intransparent und damit für eine demokratische Willensbildung kaum geeignet. Die Tatsache, dass die als zentral geltenden Grundsätze Teilhabeäquivalenz und Umlageverfahren in allen Systemen Beachtung finden, erlaubt eine daran anknüpfende Strukturreform.

Der Begriff „Teilhabeäquivalenz“ erfordert dabei eine Präzisierung: in der deutschen rentenpolitischen Literatur wurde bislang in der Regel der Begriff „Beitragsäquivalenz“ verwendet, der eine eigentumsähnliche Bindung von Beitragsleistung und Rentenanspruch beschreibt (oder besser postuliert).<sup>20</sup> Neuerdings wird - so zuletzt im Bericht der „Rürup-Kommission“ (vgl. *BMGS* 2003) - häufiger der Begriff „Teilhabeäquivalenz“ gebraucht, vermutlich um darauf aufmerksam zu machen, dass eine unmittelbare Kopplung von Beitrag und Leistung im Umlageverfahren nicht existieren kann, sondern mit der Rentenzahlung (via Rentenformel) nur eine Position in der Hierarchie der Beitragszahler erworben wird, die dann im Rentenalter die Position innerhalb der Rentenzahlungshierarchie bestimmt. In welcher Spreizung sich diese Teilhabe bewegt, ob bei-

---

ist Dänemark. Die Renten werden demzufolge größtenteils regressiv verteilt und folgen damit der ungleichen Verteilung des (früheren) Verdienstes“ (*Eurostat* 2003, S. 17).

<sup>19</sup> Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums stieg der Bundeszuschuss von 41,2 Mrd. Euro im Jahr 1996 auf ca. 77,3 Mrd. Euro im Jahr 2003. Die Leistungen für die Anerkennung der Kindererziehungszeiten („Babyjahre“) umfassen mit 11,9 Mrd. Euro (2003) nur etwa 1/7 der nicht durch Beiträge gedeckten Leistungen. Der Bundeszuschuss deckt damit annähernd ein Drittel der Ausgaben der GRV.

<sup>20</sup> Hans F. *Zacher* hat die in Deutschland geradezu penetrante Betonung des „Eigentums“-Charakters von Anwartschaften in der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung als „(wohl spezifisch deutschen) Aberglaube normativer Verfügbarkeit von Geld“ kritisiert (vgl. *Zacher* 1985, S. 36).

spielsweise bei der Beitragszahlung ein erheblich breiterer Korridor als bei den späteren Rentenzahlungen existiert, wird mit dem Begriff der „Teilhabe“ offener gehalten.

Die Grundeinkommensversicherung trägt im Bereich der Alterssicherung folgende, stark an das Modell der Schweizer AHV angelehnte Züge:

- es existieren eine *Grundrente* und eine *Maximalrente*, letztere in Höhe von 200% der Grundrente;
- die Höhe der Grundrente entspricht dem Grundeinkommensbetrag plus einem Alterszuschlag in Höhe von 20% (d.h. im Jahr 2004 ca. 768 Euro monatlich), die Maximalrente demnach 1536 Euro.<sup>21</sup>
- Die Höhe der Rentenleistung im *Korridor* zwischen Grund- und Maximalrente bemisst sich nach dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz entsprechend der Beitragsleistung im Lebenslauf. Die Maximalrente wird dann erreicht, wenn durchgängig Beiträge auf ein Einkommen in Höhe des Fünffachen des Einkommens entrichtet wurden, das für einen Anspruch in Höhe der Grundrente ausreicht (2004: 3.875 Euro<sup>22</sup>). Dieses Fünffache liegt unter der Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung (2004: 5.150 Euro, Westdeutschland).<sup>23</sup>
- Der Rentenanspruch ist individuell für Männer und Frauen. Bei zusammenlebenden Paaren (unabhängig vom Familienstatus) beträgt - entsprechend der Schweizer Regelung - der Rentenanspruch 150% des gemittelten individuellen Rentenanspruchs. Eine Hinter-

---

<sup>21</sup> Dies liegt über den Werten der Schweizer AHV: Grundrente umgerechnet 695 Euro, Maximalrente 1390 Euro; die Durchschnittsaltersrenten betragen in der Schweizer AHV im Jahr 2003 für Männer umgerechnet 1.079 Euro, für Frauen 1.118 Euro (lt. Bundesamt für Sozialversicherung). Die Beträge muss man mit den Rentenzahlbeträgen der GRV vergleichen, um die Besserstellung gegenüber dem Status quo zu ermesen (bzw. die heutige Schlechterstellung gegenüber Schweizer Rentnern): Im Jahr 2003 lag beispielsweise der durchschnittliche monatliche Rentenzahlbetrag einer Versichertenrente an Männern bei 990 Euro, der entsprechende Zahlbetrag an Frauen lag bei 518 Euro. Deutliche Unterschiede gibt es bei den Versichertenrenten an Frauen zwischen den alten und den neuen Ländern. So betrug die durchschnittliche Versichertenrente an Frauen in den alten Ländern 477 Euro und in den neuen Ländern 650 Euro (Daten nach dem „Rentenversicherungsbericht 2003“, vgl. Pressemitteilung BMGS v. 3.12.2003). Die durchschnittlichen Zahlbeträge aus der Rentenversicherung, so die Bundesregierung, „sagen zwar relativ wenig über die tatsächliche Höhe des Alterseinkommens von Rentnern aus. Eine Rente kann sowohl Hauptbestandteil des Alterseinkommens als auch untergeordnetes Nebeneinkommen sein. Zusätzlich zu den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung kann eine Person, ein Ehepaar oder ein Haushalt über weiteres Einkommen verfügen.“ Dies gilt aber auch in der Schweiz, zumal dort Betriebsrenten obligatorisch sind. Faktisch ist jedoch für einen Großteil der deutschen Rentnerhaushalte, vor allem in den neuen Bundesländern, die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung die Haupteinkommensquelle. Dass ein „universelles System“ der Alterssicherung ohne systematische Grundrente in vielen Fällen nur zu Renten unter dem Existenzminimum führt, machen die Berechnungen in *Meinhardt u.a.* (2002) deutlich.

<sup>22</sup> Bei einem Grundeinkommensbetrag von 640 Euro und einem Beitragssatz von 17,5% wird bei einem Primäreinkommen von 775 Euro der Mindestbeitrag erreicht. Das Fünffache von 775 Euro sind 3.875 Euro.

<sup>23</sup> Sinnvoll erscheint die Möglichkeit, Beitragsleistungen oberhalb des Fünffachen über einen bestimmten Zeitraum (etwa 5 bis 10 Jahre) mit darunter liegenden Leistungen ausgleichen zu können. Damit wird dem möglichen Einwand einer Nicht-Berücksichtigung sehr hoher Beiträge entgegengewirkt.

bliebenenrente existiert nicht. Nach Ableben des Partners (oder nach Trennung) lebt der eigene Rentenanspruch in voller Höhe auf.<sup>24</sup>

- Das Rentenzugangsalter beträgt geschlechtsunabhängig 67 Jahre.<sup>25</sup> Ein früherer oder späterer Renteneintritt ist mit versicherungsmathematischen Ab- und Zuschlägen (ca. 6% pro Jahr<sup>26</sup>) problemlos möglich. Eine Übergangslösung zur Erhöhung des Rentenzugangsalters (von derzeit 65 Jahren) für Personen in rentennahen Jahrgängen ist aufgrund der Sicherung von Lebensplanungen erforderlich.<sup>27</sup> Die Erhöhung des Rentenzugangsalters ist neben der Verbreiterung der Beitragsgrundlage und der Einführung eines Rentenkorridders die entscheidende Voraussetzung für eine Anpassung der Rentenversicherung an die demographische Entwicklung.
- Neben der Beitragszahlung werden Ansprüche auf Rentenleistungen auch durch die Leistung der Kindererziehung erworben. Entsprechend der seit 1992<sup>28</sup> in der Gesetzlichen Rentenversicherung geltenden Regelung (ähnlich auch in der Schweizer AHV) sollen 3 Jahre der Kindererziehung mit dem bei einem durchschnittlichen Vollzeit-Erwerbseinkommen erzielten Beitrag bewertet werden. Ein Zuschuss aus dem Staatshaushalt ist nicht erforderlich, da die gesamte Bevölkerung in der Grundeinkommensversicherung erfasst wird.<sup>29</sup> Eine Ausweitung der Kindererziehungszeiten auf mehr als 3 Jah-

---

<sup>24</sup> Gegen die Anspruchsbegrenzung wird aus verkürzt frauenrechtlicher Sicht sicherlich der Einwand erhoben werden, eine solche Regelung sei eben doch keine „voll eigenständige“ Alterssicherung. Der Einwand ist unberechtigt, da die Ansprüche nur im Fall der gemeinsamen Haushaltsführung begrenzt werden. Dies berücksichtigt die Haushaltsersparnis und die tatsächlichen Unterhaltsleistungen, von der eine Garantie sozialer Grundrechte nicht abstrahieren sollte. Denkbar wäre ein Beitragssplitting in der Ehe.

<sup>25</sup> Diese Altersgrenze gilt bereits in den USA und in Norwegen.

<sup>26</sup> Bis Ende 1991 waren in Deutschland für den vorzeitigen Rentenbezug keine Abschläge vorgesehen. Erst mit dem Rentenreformgesetz 1992 und der stufenweisen Anhebung aller Altersgrenzen auf 65 Jahre (schwer behinderte Arbeitnehmer 63 Jahre) wurden versicherungsmathematische Abschläge in Höhe von 0,3% für jeden vorzeitig in Anspruch genommenen Monat eingeführt (bei 1 Jahr also 3,6%, bei 5 Jahren 18%). Bei späterem Rentenzugang beträgt der Rentenzuschlag 0,5% pro Monat, also 6% pro Jahr (Stand 2003). Bereits die Tatsache, dass der Rentenzuschlag für späteren Rentenzugang fast doppelt so hoch ist wie der Abschlag für den vorzeitigen, deutet darauf hin, dass die Rentenabschläge viel zu gering kalkuliert sind (das gegenteilige Argument der „Rürup-Kommission“, vgl. *BMGS* 2003, S. 86, ist irreführend, da sich bei früherem Rentenzugang auch die Rentenlaufzeit erhöht).

<sup>27</sup> Diese Übergangsfrist sollte allerdings wesentlich kürzer sein, als beispielsweise im Gutachten der „Rürup-Kommission“ gefordert, wonach diese Frist erst in 2011 beginnen und in 2036 abgeschlossen sein soll. Vielfach wird eingewendet, die hohe Erwerbslosigkeit wie die „erfolgreiche“ Verdrängung älterer Mitarbeiter aus der Arbeitswelt als angebliche Voraussetzung von Produktivitätssteigerungen erlaube keine höhere Altersgrenze. Zudem sei aus demographischen Gründen - derzeit steht die „Babyboom“-Generation noch im Erwerbsleben - erst ab 2020 eine höhere Altersgrenze erforderlich. Wenn aus sozialpolitischen Gründen das Rentenzugangsalter jedoch zeitnäher eingeführt wird, dann werden sich sowohl die Individuen wie die Arbeitgeber anpassen.

<sup>28</sup> Die Kindererziehungszeiten wurden 1986 eingeführt (zunächst schrittweise für vor 1921 geborene Mütter ein Jahr in Höhe von 0,75 Entgeltpunkten, d.h. entsprechend 75% des Durchschnittseinkommens; 1992 wurde der Anspruch für Geburten nach 1991 auf 3 Jahre mit 1 Entgeltpunkt pro Jahr ausgeweitet).

<sup>29</sup> Dies entspricht den Vorschlägen, wie sie von der CSU im Jahr 2003 zur Reform der Rentenversicherung vorgebracht wurden, wobei die CSU leider - noch - auf eine Ausweitung der Gesetzlichen RV zur Bürgerversicherung verzichtete (vgl. *CSU-Parteivorstand* 2003).

re wäre angemessen, wenn und solange die Chancen auf Erzielung eines Erwerbseinkommens durch Frauen als für die Familienarbeit (bislang) Hauptzuständige geringer sind.

- Der volle Betrag der Grundrente wird erreicht, wenn der Mindestbeitrag entsprechend der durchschnittlichen Versicherungszeit aller Versicherten des jeweiligen Jahrgangs im Rentenzugang entrichtet wurde.<sup>30</sup> Eine Nachentrichtung von GEV-Beiträgen (Teilbetrag der RV) sollte in einer angemessenen Frist vor Rentenzugang möglich sein, um dadurch einen Grundrentenanspruch zu erwerben. Die dadurch entstehenden Beitragseinnahmen werden zudem in der Übergangszeit, in der eine Bedienung von Altrentenansprüchen höhere Ausgaben erfordert, entlastend wirken.
- Dauerhaft erwerbsunfähige Versicherte werden wie Altersrentner behandelt. Die Kriterien der Erwerbsunfähigkeit sind rein medizinisch-rehabilitativ zu fassen. Aufgrund der berufsunspezifischen, vom Erwerbsverhältnis entkoppelten Struktur der GEV sind Zumutbarkeitsregeln unabhängig von früheren Tätigkeiten. Die bisher insbesondere von der Gesetzlichen Rentenversicherung erbrachten Rehabilitationsleistungen wären auf die Krankenversicherungen zu übertragen. Für weitere Ansprüche (z.B. Berufsunfähigkeitsrenten) sind der private Versicherungsmarkt, betriebliche oder berufsständische Versorgungswerke zuständig.

*Übergangsregelungen* sind für alle bisherigen Alterssicherungssysteme erforderlich und möglich, wobei deren Laufzeit im Interesse von Transparenz und Verwaltungsvereinfachung deutlich begrenzt werden muss. Sofern die bisherigen Systeme zu höheren Leistungsansprüchen führen als in der Grundeinkommensversicherung, sind unterschiedliche Regelungen sinnvoll: für die bisherigen Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung sind abschmelzende Zuschläge möglich, hierfür wird ein Übergangszuschlag auf den Beitrag zur GEV erhoben; die Systeme der berufsständischen Versorgungswerke sollten als private Zusatzversorgungssysteme fortbestehen können, für die auch in Zukunft Beiträge erhoben werden<sup>31</sup>; die öffentlichen Dienstgeber werden Ansprüche oberhalb der Leistungen der GEV gleichfalls in Form einer Zusatzversorgung sicherstellen; ob hierfür Beiträge erhoben würden, ist für eine GEV nicht

---

<sup>30</sup> In der Schweizer AHV wird dies beispielsweise nach 44 Beitragsjahren (Stand 2003) erreicht. Aufgrund der 3 Kindererziehungsjahre und des Rentensplittings zwischen Ehegatten erhalten Frauen in der Regel diesen Anspruch.

<sup>31</sup> Dies gilt auch für die gegenüber der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich höheren Leistungen der Knappschafts-RV (Bergleute) (Beitrag 25,9% gegenüber 19,5% der GRV, davon 16,15% Arbeitgeberanteil), die nur durch erhebliche Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt möglich sind (2003: 7,3 Mrd. Euro). Diese wären als Zusatzversorgungsleistung zu behandeln. Ähnliches gilt für weitere Sondersysteme wie die

erheblich. Eine steuerliche Subventionierung von privater Vorsorge erscheint unter den Bedingungen einer GEV nicht erforderlich, da bereits die Grundrente innerhalb der GEV in etwa der durchschnittlichen Rente in der Arbeiterrentenversicherung entspricht.<sup>32</sup> Die Ein- und Fortführung sowie die Weiterentwicklung betrieblicher Zusatzversorgungssysteme ist Aufgabe der Tarifparteien.

Die Erhöhung der Altersgrenzen, das Auslaufen der Hinterbliebenenrenten aufgrund der voll eigenständigen Alterssicherung und die Verbreiterung der Beitragsbasis werden die Finanzierung von Übergangsregelungen wesentlich erleichtern.

### *Arbeitslosenversicherung*

Die deutsche Arbeitslosenversicherung sichert historisch nur Arbeitnehmer, da andere Berufsgruppen (Beamte, Freiberufler, Selbstständige) entweder unkündbar sind oder aufgrund ihres Status nicht als „vermittelbar“ gelten. Diese Differenzierungen erweisen sich allerdings zunehmend als wenig hilfreich, worauf die Einstellung von Beamten „auf Zeit“ und besonders wechselnde Berufsbiographien zwischen Angestellten- und freiberuflicher bzw. selbstständiger Arbeit verweisen, auch als Folge neuerer Arbeitsmarktinnovationen (z.B. „Ich-AG“). Hinzu kommt, dass mit der „Agenda 2010“ der rot-grünen Bundesregierung ab 2005 die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe zu einem „Arbeitslosengeld II“ (bzw. „Grundsicherung“) zusammengelegt wurde, womit die Grenzen zwischen Arbeitslosenversicherung und der nur auf den Einwohnerstatus abhebenden Sozialhilfe verschwimmen.

Die Arbeitslosenversicherung ist deshalb Bestandteil der Grundeinkommensversicherung (GEV). Die Einbeziehung von Selbstständigen/Freiberuflern und Beamten begründet sich aus ihrer Verantwortung für einen nationalen Arbeitsmarkt, von dessen Funktionieren auch Bevölkerungsgruppen profitieren, deren Arbeitslosigkeitsrisiko nicht besteht oder gering erscheint. Während in der Rentenversicherung das Missbrauchsrisiko aufgrund eindeutiger Zugangskriterien (Alter, ggf. Erwerbsunfähigkeit) ausgeschlossen werden kann, ist dies im Be-

---

Kriegsopferversorgung, die Künstlersozialkasse und die Altershilfe für Landwirte, wobei deren Leistungen in der Regel nicht höher sind als diejenigen der GEV.

<sup>32</sup> Da die Einkommensteuer mit Einführung einer GEV deutlich abgesenkt werden könnte, worauf weiter unten noch eingegangen wird, verfügen die privaten Haushalte auch im unteren und mittleren Einkommensbereich über höhere Vorsorgemöglichkeiten. Falls die Subventionierung privater Vorsorge sozialpolitisch dennoch gewünscht wird - wie beispielsweise in der Schweiz und um die Lobby der Lebensversicherungen zu bedienen -, kann man es natürlich tun.

reich der Arbeitslosenversicherung nicht immer problemlos möglich. In einer GEV empfehlen sich deshalb möglichst eindeutige Anspruchsregeln:

- Der Anspruch auf Arbeitslosengeld wird teilhabeäquivalent festgesetzt, es gilt auch hier das Prinzip von Grundbetrag und Maximalbetrag im Verhältnis von 1:2 auf der Grundlage eines Beitragskorridors von 1:5 (siehe Rentenversicherung). Der Grundeinkommensbetrag in der Arbeitslosenversicherung beträgt 640 Euro, d.h. etwas mehr als 50% des Pro-Kopf-Einkommens der Bevölkerung. Sonstige Erwerbseinkommen werden vollständig angerechnet, nicht jedoch Einkommen unterhaltsverpflichteter Personen. Zusätzliche Einkommen aus Vermögen sind zu versteuern und mit dem GEV-Beitrag zu belasten.
- Für den Anspruch auf ein Grundeinkommen als Arbeitslosengeld ist eine *Mindestbeitragszeit* erforderlich. Im Sinne der Beitragsäquivalenz sollte diese etwa 3 Jahre betragen. Erziehungszeiten gelten als Beitragszeiten.<sup>33</sup> Bei geringeren Beitragszeiten vor Eintritt der Arbeitslosigkeit besteht kein Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Diese Versicherten - in der Regel handelt es sich dabei um jüngere Personen - sind auf private Vorsorge und Unterstützung, auf die Übernahme auch gering bezahlter Arbeiten und vorzugsweise auf Bildungsgänge zu verweisen, für die ein Grundeinkommensanspruch besteht (Ausbildungsgeld, s. u.).
- Ähnlich wie in einigen skandinavischen Ländern (z.B. Dänemark) gibt es keine zeitliche Begrenzung für den Bezug des Arbeitslosengeldes als Grundeinkommen. Der Anspruch auf das Arbeitslosengeld entfällt jedoch vollständig, wenn ein durch die Arbeitsverwaltung - die insoweit an die für die GEV zuständige Körperschaft mitteilungs-pflichtig ist - erfolgtes Arbeitsplatzangebot, dessen Nettoeinkommen höher ist als das jeweilige Grundeinkommen des Versicherten, unbegründet abgelehnt wird. Die Ablehnungsgründe sind zur Vermeidung von Missbrauch eng zu fassen.<sup>34</sup> Das

---

<sup>33</sup> Ein Problem könnte sein, dass - zumindest theoretisch - junge Mütter vor der ersten Beitragszahlung bereits Kinder bekommen und aufgrund der Anrechnung der Kindererziehungszeiten als Beitragszeiten einen lebenslangen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben. Das Risiko so genannter „welfare mothers“, also von Frauen, für die die Erziehung von Kindern zum Existenzsicherungspfad wird, muss jedoch wohl eingegangen werden, wenn man die Kindererziehung als leistungsäquivalent gegenüber der Erwerbsarbeit anerkennt. Man kann das „Problem“ durch eine restriktive und durch eine fördernde Maßnahme minimieren: restriktiv könnte man sagen, dass Kindererziehungszeiten nur dann mit dem Wert des Durchschnittseinkommens anerkannt werden, wenn zuvor bereits (mindestens 3 Jahre) originäre Beiträge geleistet wurden, ansonsten werden sie nur mit dem Mindestbeitrag angerechnet. Der fördernde Aspekt besteht darin, dass sich die „Bundesagentur für Arbeit“ um Angebote für i.d.R v.a. Mütter bemüht, während und nach der Erziehungszeit durch Fortbildungen, Studienförderung usf. Erwerbsanschluss zu finden.

<sup>34</sup> Damit entfällt die ansonsten unvermeidbare Diskussion, ob tarifliche oder untertarifliche Arbeitsangebote „zumutbar“ sind. Natürlich könnte man auch argumentieren, dass das Arbeitsangebot zu mindestens 20% höheren Nettoeinkommensansprüchen führe müsse usf.. Sicherlich werden im politischen Prozess und unter der Voraussetzung funktionstüchtiger Interessenvertretungen von Arbeitslosen bei einer hohen Arbeits-

Arbeitslosengeld in der GEV dient damit *nicht der Lohnsubvention*, eine Aufstockung von niedrigen Löhnen durch das Arbeitslosengeld erfolgt nicht.<sup>35</sup> Die Übernahme von unterdurchschnittlich bezahlten Arbeitsplätzen mit Nettoeinkommen oberhalb des Grundeinkommens wird jedoch wesentlich erleichtert, da die Übernahme von Erwerbsverhältnissen, die die Mindestbeitragspflicht erfüllen, die künftigen Ansprüche auf Arbeitslosengeld usf. nur unwesentlich reduziert.<sup>36</sup>

- Zur Verwaltungsvereinfachung, zur Stärkung der Motivation für Ersparnisbildung und zur Unterstützung allgemeiner Reziprozitätserwartungen erscheint eine Karenzzeit vor Inanspruchnahme des Grundeinkommens aus der Arbeitslosenversicherung im Umfang von mindestens einem und höchstens drei Monaten sinnvoll. Damit wird das System der Grundeinkommensversicherung nicht missbraucht, um kurzfristige Arbeitsplatzwechsel abzufedern.

Die Arbeitslosenversicherung innerhalb der GEV ist - ähnlich wie das Problem der Erwerbsunfähigkeit in der Rentenversicherung und das Krankengeld - auf der Leistungsseite notwendig mit dem Arbeitsmarkt verknüpft, auch wenn die Beitragsseite vom Arbeitsverhältnis entkoppelt wird. Die hier vorgeschlagene Regelung verknüpft Effektivitätskriterien - insbesondere zur Vermeidung von Missbrauch und zur Dynamisierung des Arbeitsmarktes - mit der Garantie sozialer Grundrechte und der Sicherung der Würde auch derjenigen, deren wesentliche wirtschaftliche Ressource im Verkauf ihrer Arbeitskraft besteht. Indem die Arbeitslosenversicherung in der GEV von allen Bürgern finanziert wird und die Arbeitgeber den diesen Beitragseinnahmen entsprechenden Anteil<sup>37</sup> aufbringen müssen, steht zu erwarten, dass das Problem der Arbeitslosigkeit nicht mehr, wie bisher, nur zu einem Problem der Arbeitnehmer gemacht wird und damit aus dem Fokus der gesellschaftlichen Eliten verschwindet. Der Zugang zur Erwerbsarbeit als einem zentralen Bereich der Verteilung von Lebenschancen wird mit diesem Vorschlag als politisches,

---

losigkeit die Zumutbarkeitskriterien weiter gefasst sein als bei einer - durch die hier skizzierten Maßnahmen voraussichtlich erreichbareren - niedrigen Arbeitslosigkeit, da dann die Optionen für Arbeitnehmer (ihre Marktposition) deutlich besser sind. Das „Normalmodell“ hinter diesen Überlegungen unterscheidet sich auf den ersten Blick erheblich von den liberalen Konzepten eines garantierten Grundeinkommens, die keine Verknüpfung zur Erwerbsarbeit postulieren bzw. gezielt das männliche und lebenslange „Normalarbeitsverhältnis“ problematisieren (z.B. *Mückenberger* u.a. 1989). Doch auch diese Vorschläge betrachten ein Grundeinkommen selten als Beitrag zum „Ausstieg“ aus der Erwerbsarbeit, vielmehr als Ressource für einen selbstbestimmten „Einstieg“.

<sup>35</sup> Entgegen früherer Hoffnungen zeigten die seit Ende der 1990er durchgeführten Experimente mit „Kombilöhnen“ mehr Mitnahme- als Beschäftigungseffekte (vgl. mit weiteren Nachweisen *Opielka* 2003a).

<sup>36</sup> Ob weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie ABM sinnvoll sind, muss politisch entschieden werden. Ohnehin würden diese Maßnahmen nicht mehr aus der Bürgerversicherung GEV finanziert, sondern aus dem Staatshaushalt.

jedoch nicht individuell einklagbares Recht auf Arbeit verstanden. Er bildet eine der Voraussetzungen einer demokratischen Gesellschaft, die einen Ausschluss (Exklusion) von Bevölkerungsgruppen aus zentralen Funktionsbereichen nicht zulassen kann ohne sich selbst zu gefährden.

### *Erziehungsgeld*

Erziehungsleistungen gelten in der Grundeinkommensversicherung als gegenüber Beitragsleistungen aus Erwerbs- und sonstigen Einkommen gleichwertig. Diese Gleichwertigkeit kann sich jedoch nicht nur auf Leistungsansprüche im Alter (- wie dies seit 1992 in Deutschland ansatzweise der Fall ist -) oder bei Arbeitslosigkeit beschränken. Sinnvollerweise werden deshalb auch die Ansprüche auf ein Erziehungsgeld als Grundeinkommen für Erziehende in das System der GEV integriert. Die Regelungen des Arbeitslosengeldes werden dabei mit einigen Modifikationen auf das Erziehungsgeld übertragen:

- Das Erziehungsgeld wird beitragsäquivalent festgesetzt. Der Mindestbetrag entspricht dem Grundeinkommen (640 Euro p.M.), der Maximalbetrag bei entsprechenden Beitragszeiten dem Doppelten des Grundeinkommens. Ein Wechsel des Anspruchs zwischen Vater und Mutter sowie die Teilung des Anspruchs sind (wie seit 2000) während der Laufzeit, auch mehrfach, möglich. Der Anspruch auf Erziehungsgeld ist mit Freistellungs- und Rückkehrrechten auf den Arbeitsplatz zu verbinden.
- Der Anspruch auf das Erziehungsgeld besteht für drei Jahre.<sup>38</sup> Zusätzliches Einkommen, vor allem Erwerbseinkommen, wird nicht angerechnet (- jedoch versteuert und mit GEV-Beitrag belegt), da bei der Aufnahme von Erwerbsarbeit vor Ende des 3. Lebensjahres des Kindes das Erziehungsgeld zur Finanzierung von familienergänzender oder -externer Kinderbetreuung zur Verfügung stehen soll.<sup>39</sup> Ein additiver Bezug von Erziehungsgeld bei mehreren Kindern ist nicht möglich, jedoch der sukzessive Bezug.

---

<sup>37</sup> Hier besteht allerdings noch Klärungsbedarf: wenn sich der Arbeitgeberanteil - wie bisher - auf die Beiträge der Arbeitnehmer beschränkt, dann würde arbeitgeberseitig deutlich weniger als die Hälfte des auf die Arbeitslosenversicherung entfallenden Beitrags der GEV aufgebracht.

<sup>38</sup> Ab dem 4. Lebensjahr des Kindes sollte entsprechend den Regelungen in anderen europäischen Ländern eine Vorschulpflicht eingeführt werden, so dass die weitere Zahlung eines Erziehungsgeldes entbehrlich erscheint. Eine Vorschulpflicht - ob ganztags oder halbtags, ersteres wäre v.a. für sprach- und integrationschwache Zuwandererkinder dringend zu empfehlen - geht über ein fakultatives Ganztagsbetreuungsangebot hinaus.

<sup>39</sup> Darin entspricht die hier vorgeschlagene Lösung eher dem Modell eines „Erziehungsgehalts“ (vgl. *Opielka* 2000a) bzw. dem seitens der CDU/CSU im Bundestagswahlkampf 2002 geforderten „Familiengeld“ (vgl. *Opielka* 2002) als dem bisherigen Erziehungsgeld. Die Orientierung der Höhe des Erziehungsgeldes am vorherigen Einkommen - als eine Art Lohnersatzleistung - wiederum ähnelt den Regelungen in einigen skandinavischen Ländern, die in der SPD und in Gewerkschaftskreisen diskutiert werden.



## *Kindergeld*

Das Kindergeld als von den Eltern treuhänderisch verwaltetes Grundeinkommen für Kinder gehört gleichfalls in die Grundeinkommensversicherung. Damit wird systematisch berücksichtigt, dass vor dem Hintergrund der kritischen demographischen Entwicklung in säkularen Gesellschaften und insbesondere in bildungsstarken Schichten die Unterstützung der elterlichen Verantwortung durch die gesamte Gesellschaft notwendig ist. Allerdings stellt sich dabei ein grundsätzliches ordnungspolitisches Problem, das in der bisherigen sozialwissenschaftlichen und sozialethischen Diskussion nicht befriedigend beantwortet werden konnte: je höher die gesellschaftliche Verantwortungsübernahme für Kinder, desto geringer werden Elternrecht und Elternverantwortung.

Dies ist in einer gesellschaftlichen Entwicklungsphase besonders sensibel zu handhaben, die wie die gegenwärtige von moralisch-ethischer Verunsicherung und damit unsicheren pädagogischen Haltungen zahlreicher Eltern geprägt ist. Eltern sind angesichts der Entwicklung moderner Kommunikationsmedien, der anscheinenden Ungültigkeit tradierter Motive und Werte und jugendkultureller Unterscheidungen häufig hilflos. Die Übernahme elterlicher Verantwortung erscheint nicht nur wegen der damit verbundenen, bislang unzureichend kompensierten Opportunitätskosten vor allem für junge Frauen vielleicht zu wenig attraktiv, sie wurde auch ein qualitatives Problem in sich. Aus diesen eher „kommunitaristischen“ und nur scheinbar „konservativen“ Überlegungen heraus spricht viel dafür, die Eltern in ihrer aktiven Verantwortung für ihre Kinder zu unterstützen und keineswegs diese Verantwortung übermäßig zu minimieren.

Ein Grundeinkommen für Kinder (und Jugendliche) müsste sich etwa auf Höhe der Hälfte des Grundeinkommens für Erwachsene bewegen. In einer bedarfsbezogenen Betrachtung (bspw. in den gegenwärtigen Regelungen der Sozialhilfe) würde das Grundeinkommen für Kinder zudem altersabhängig steigen. Derartige Regelungen sind für ein allgemeines Kindergeld jedoch nicht ratsam und werden im bisherigen Recht auch nicht angelegt, da sie von der Elternverantwortung abstrahieren würden (so besteht trotz geringerer materieller Bedarfe des Kleinkindes selbst in den ersten Lebensjahren gewöhnlich ein höherer Grundausstattungsbedarf, sind die Elterneinkommen geringer als bei älteren Kindern usw.). Ein Kindergeld in Höhe des halben Grundeinkommens würde mit ca. 320 Euro pro Monat gut doppelt so hoch sein wie der gegenwärtige An-

spruch (154 Euro p.M., für das 1. und 2. Kind, Stand 2004). Damit würde zwar der Grundbedarf eines Kindes auf dem Niveau des Existenzminimums abgedeckt. Eine solche Erhöhung wird von vielen Familienverbänden mit dem Verweis auf einen „Familienleistungsausgleich“ auch gefordert. Dagegen sprechen jedoch die genannten Gründe im Sinne der gemeinschaftlichen Elternverantwortung.

Denkbar wäre, auch für das Kindergeld das Prinzip der Teilhabeäquivalenz anzulegen, also ein höheres Kindergeld bei entsprechenden Beitragsvorleistungen der Eltern auszuführen. Angesichts der langen Laufzeit des Kindergeldes erscheint ein von Beitragsleistungen der Eltern abhängiges Kindergeld jedoch problematisch. Zusammenfassend betrachtet wirkt das derzeitige Kindergeldniveau insoweit als ein geeigneter Kompromiss zwischen elterlicher und gesellschaftlicher Verantwortung, allerdings unter einer - heute durchaus strittigen - Voraussetzung: dass die Gesellschaft über die öffentlichen Haushalte (und damit aus Steuern finanziert) umfassende Dienstleistungsangebote zur Bildung von Kindern und Jugendlichen (Kindertageseinrichtungen/Vorschulen, Schulen, Hochschulen) und zur Unterstützung von Eltern in Notlagen (Erziehungsberatung, Elternbildung usw.) vorhält. Anstelle einer weiteren Ausweitung des Kindergeldes sollte deshalb auf die Sicherung und den Ausbau (v.a. Ganztageseinrichtungen) des kostenfreien und qualitativ hochwertigen Bildungsangebotes orientiert werden. Aufgrund der Reform in Richtung einer Grundeinkommensversicherung werden die Haushalte der öffentlichen Gebietskörperschaften derart weit reichend entlastet, dass die erforderlichen Mittel aufgebracht werden können.

Hinsichtlich des Kindergeldes in der GEV genügen vor diesem Hintergrund folgende Regelungen:

- das Kindergeld beträgt 25% des Grundeinkommensbetrages für Erwachsene. Es wird ein Kindergeldzuschlag bis in Höhe von maximal 50% dieses Betrages aus Mitteln der GEV bezahlt, sofern Mindestbeitragszeiten der Eltern von 3 Jahren vorliegen. Der Kindergeldzuschlag wird auf Antrag und nur dann gezahlt, wenn und solange das verfügbare Haushaltseinkommen geringer ist als das Grundeinkommen (addiert für erwachsene Haushaltsmitglieder und Kinder, die mit dem Faktor 50% gewichtet werden).<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Denkbar wäre, dass Einkommen der Eltern oberhalb des Grundeinkommens nur etwa zur Hälfte auf den Kindergeldzuschlag angerechnet wird. Der Nachteil einer solchen, zusätzliches Einkommen geringer belastenden Lösung ist allerdings, dass vor allem bei mehreren Kindern eine recht breite Zone der Anspruchsbeziehung für den Kinderzuschlag entsteht.

- Der Anspruch auf das Kindergeld wird auf das 18. Lebensjahr (bzw. 20. Lebensjahr bei Ausbildung) begrenzt, also auf den Beginn der Versicherungspflicht in der GEV.

### *Krankengeld*

Auch das Krankengeld ist Bestandteil der Grundeinkommensversicherung. Es wird aus dem Leistungsbereich der Krankenversicherungen gelöst, dabei jedoch im Interesse von Transparenz und sozialem Ausgleich nicht - wie bisweilen vorgeschlagen - in eine Privatversicherung übertragen. Folgende Regelungen sind sinnvoll:

- Für das Krankengeld gilt das Prinzip der Teilhabeäquivalenz und der Mindestbeitragszeit von 3 Jahren.<sup>41</sup> Die Höhe entspricht den Leistungen der Arbeitslosenversicherung.
- Da die Arbeitgeber durch den Fortfall der Arbeitgeberanteile drastisch entlastet werden, ist eine Verlängerung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 3 Monate sinnvoll (derzeit 6 Wochen). Dies reduziert den Verwaltungsaufwand der Grundeinkommensversicherung und erhöht die Motivation der Arbeitgeber, die Arbeitsbedingungen gesundheitsgerecht zu gestalten. Im Gegenzug erscheint nach dem Vorbild u.a. der Regelung in Schweden die Einführung von drei bis fünf Karenztagen angemessen. Diese können mit Urlaubstagen verrechnet werden.
- Der Anspruch auf Krankengeld wird zeitlich nicht begrenzt, um eine Aussteuerung chronisch Kranker aus dem Arbeitsmarkt zu vermeiden. Erst bei festgestellter dauerhafter Erwerbsunfähigkeit entfällt der Anspruch auf Krankengeld und entsteht ein Rentenanspruch.

### *Ausbildungsgeld*

Das bisherige Bafög (einschließlich Meister-Bafög) wird Bestandteil der Grundeinkommensversicherung. Ziel der Neuregelung als Ausbildungsgeld ist die Förderung des lebenslangen Lernens. Hierfür erscheinen folgende Regelungen förderlich:

- Die Höhe des Ausbildungsgeldes entspricht dem Grundeinkommen (640 Euro pro Monat). Da für die Erstausbildung in der Regel keine Beitragsvorleistungen erbracht werden

---

<sup>41</sup> Berufsanfänger müssten ggf. eine private Tagegeldversicherung abschließen oder sich mit der Grundsicherung (siehe unten) begnügen.

können, zugleich mit der Ausbildung die Erwerbschancen verbessert werden („Human-kapitalinvestition“), erscheint die geltende Regelung, die Hälfte des Bafög als Darlehen auszusahlen, sozial ausgewogen. Die Rückzahlung erfolgt an die GEV. Eine niedrige Verzinsung ist angemessen, um einen Anreiz zu vorzeitiger Rückzahlung zu geben.<sup>42</sup>

- Zusätzliche Einkommen, auch Erwerbseinkommen, werden in voller Höhe auf den Teil des Ausbildungsgeldes angerechnet, der nicht rückzahlbar ist.
- Das Einkommen der Eltern wird nur bis zum Ende einer Erstausbildung angerechnet und auch nur für den nicht rückzahlbaren Anteil des Ausbildungsgeldes. Dabei sind die Einkommensgrenzen gegenüber den Regelungen des Bafög deutlich höher anzusetzen (z.B. dreifaches Grundeinkommen).
- Die Dauer des Anspruchs auf ein Ausbildungsgeld wird für die Erstausbildung auf die Regelstudienzeit des gewählten Studiums bzw. die Zeit eines Meisterlehrganges begrenzt.<sup>43</sup>
- Nach Abschluss der Erstausbildung wird für weitere Ausbildungszeiten das Ausbildungsgeld als niedrigverzinsliches Voll Darlehen gewährt, um lebenslanges Lernen zu fördern. Sonstige Einkommen, auch von Unterhaltsverpflichteten, werden nicht angerechnet.<sup>44</sup>

### *Grundsicherung*

Für Versicherte, die entweder die Mindestbeitragszeiten für den Bezug der genannten Grundeinkommensansprüche nicht vorweisen können oder die trotz Erwerbsfähigkeit die von der Arbeitsverwaltung (Bundesagentur für Arbeit) angebotenen Angebote ablehnen, wird von der Grundeinkommensversicherung ein bedarfsbezogenes Grundeinkommen (Grundsicherung) gezahlt. Zur Vermeidung von Missbrauch sind dabei folgende Regelungen sinnvoll:

- Die Grundsicherung wird *zur Hälfte als Darlehen* gezahlt.<sup>45</sup> Die Verzinsung richtet sich beispielsweise nach dem Leitzins der Bundesbank bzw. der EZB. Die Rückzahlungsansprüche der GEV gehen auch im Fall eines Privatkonkurses nicht unter.

---

<sup>42</sup> Wie in den neueren Bafög-Regelungen sollte die Rückzahlungspflicht an eine angemessene Einkommenserzielung geknüpft werden, um für Studenten aus unteren Einkommensgruppen nicht abschreckend zu wirken.

<sup>43</sup> Ob als „Erstausbildung“ auch schon die vermehrt eingeführten Kurzstudiengänge (Bachelor) gelten, soll hier nicht fixiert werden. Generell empfiehlt es sich, das Ausbildungsgeld so großzügig wie möglich zu implementieren, was angesichts der Teil-Darlehens-Konstruktion fiskalisch auch nicht so problematisch wäre.

<sup>44</sup> Ein solcher Vorschlag steht in gewisser Spannung zur im nächsten Abschnitt diskutierten „Grundsicherung“. Die Differenz liegt einerseits in der fehlenden Einkommensanrechnung und damit in der unbürokratischen Gewährung, andererseits in der niedrigeren Verzinsung.

- Der Grundsicherungsbetrag entspricht dem Grundeinkommen (640 Euro pro Monat). Er wird in einen Unterhaltsbetrag und in einen (pauschalierten) Wohnkostenanteil gesplittet. Die Wohnkosten sind nachzuweisen.<sup>46</sup>
- Erwerbs- und sonstiges Einkommen sowie das Einkommen unterhaltsverpflichteter Personen und von Haushaltsmitgliedern (oberhalb des Grundeinkommens) wird vollständig auf den nicht-rückzahlbaren Anteil der Grundsicherung angerechnet. Ebenso wird Vermögen angerechnet, wobei die Freibeträge etwa das Sechsfache des Grundeinkommensbetrages betragen sollten. Für die Altersvorsorge zweckgebundene Vermögen werden nicht angerechnet. Nach Rentenzugang können sie jedoch unter Berücksichtigung angemessener Freibeträge für die Rückzahlung eventueller Darlehensansprüche der GEV herangezogen werden.<sup>47</sup>
- Der Anteil der Rentner, die die für einen Anspruch auf eine Grundrente erforderlichen Beitragszeiten nicht nachweisen können, wird - dafür sprechen auch die Schweizer Erfahrungen der AHV - sehr gering sein. Zudem besteht die Möglichkeit der Beitragsnachrichtung. Die Grundsicherung ersetzt damit die zum 1.1.2003 eingeführte „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ bzw. führt die entsprechenden Leistungen fort. Auf den Darlehensanteil ist bei Rentnern insoweit zu verzichten. Die Anrechnungsgrenzen für Einkommen und Vermögen sind großzügiger als in der Grundsicherung für Nicht-Rentner.

Die Grundsicherung stellt insoweit ein *bedarfsbezogenes partielles Grundeinkommen* dar. Anders als in der gegenwärtigen Sozialhilfe setzt der Anspruch auf die Grundsicherung *keine* Verpflichtung zur Aufnahme von Erwerbsarbeit voraus. Zur Vermeidung von Missbrauch und in Abgrenzung zu den teilhabeäquivalenten Versicherungsleistungen sind die Regelungen zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen eng. Die liberale Gewährleistung wird durch die hälftige Darlehensge-

---

<sup>45</sup> Zu diesem Vorschlag einer Art „Bafög für alle“ erstmals: *Opielka* 2003a.

<sup>46</sup> Dies knüpft an der im Zusammenhang mit der „Agenda 2010“ im Jahr 2003 intensiv begonnenen Diskussion um eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem „Arbeitslosengeld II“ ab 2005 an (sog. „Hartz IV“-Gesetze). So wurde im Haushaltskompromiss des Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag im Dezember 2003 beschlossen, dass ab 2005 die Kommunen für erwerbsfähige Langzeitarbeitslose nicht mehr aufkommen (sondern der Bund), die Kommunen jedoch (und nur noch) die Wohnkosten der Sozialhilfeempfänger (rund 9 Milliarden Euro) finanzieren (vgl. FAZ v. 16.12.2003, S. 12). Bei einer GEV wäre nach wie vor eine Wohngeldlösung erforderlich, da die Wohnkosten regional erheblich streuen und in vielen Fällen aus dem Grundeinkommen nicht aufgebracht werden können. Die kommunale Verantwortung hierfür ist sinnvoll, da die Kommunen auf dem Gebiet der Wohnungspolitik aktive und steuernde Funktionen einnehmen können.

<sup>47</sup> Eine solche Regelung wäre weit weniger restriktiv, als sie im Rahmen von „Hartz IV“ für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem „Arbeitslosengeld II“ vorgesehen ist (wohl 200 Euro anrechnungsfreies Vermögen pro Lebensjahr, womit bei einem 50jährigen 10.000 Euro nicht angetastet würden).

währung ergänzt. Es ist denkbar, dass bei der Übernahme sozialpolitisch gewünschter Tätigkeiten, beispielsweise von freiwilligem Engagement in Form eines „Bürgerjahres“ oder der von Ulrich Beck in die Diskussion gebrachten „Bürgerarbeit“ der Darlehensanteil der Grundsicherung reduziert wird oder ganz entfällt. Langfristig soll und kann der Darlehensanteil generell entfallen, wenn die Bevölkerung die Grundeinkommensregelungen angenommen hat und der Arbeitsmarkt sich als wieder funktionstüchtig erweist.<sup>48</sup>

Der Vorschlag des *bedarfsbezogenen partiellen Grundeinkommens* innerhalb der GEV stellt insoweit einen - möglicherweise goldenen - Mittelweg dar zwischen der nach wie vor beharrlichen, keineswegs nur auf liberale und konservative Vertreter beschränkten Position, eine Grundsicherung so eng wie möglich an die Bereitschaft zur Aufnahme von Erwerbsarbeit zu knüpfen, und auf der anderen Seite der Forderung nach einem „garantierten Grundeinkommen“, beispielsweise in Form einer „negativen Einkommenssteuer“. Die erste Position, die in der Diskussion um eine „aktivierende“ Sozialpolitik („workfare“) seit den 1990er Jahren international reüssiert (vgl. *Opielka* 2003c), bemüht ordnungspolitische Leitideen wie „Selbsthilfe“ und „Subsidiarität“ und wirkt gleichwohl angesichts der gravierenden Massenerwerbslosigkeit häufig zynisch.<sup>49</sup> Die zweite Position wiederum, deren Relevanz hier durchaus geteilt wird (vgl. auch *Standing* 2003), erfordert aufgrund der hohen Einführungskosten und kulturellen Vorbehalte inkrementalistische Strategien (vgl. *Opielka* 2000). Der hier favorisierte „Mittelweg“ hat allerdings den Nachteil, dass eine transferpolitische Förderung von Teilzeitarbeit und auch geringer bezahlter Erwerbsarbeit nur indirekt erfolgt, nämlich durch die Vermeidung besonderer Nachteile für Phasen des Grundeinkommensbezugs. Dahinter steht die empirisch unterdessen recht gesicherte Erkenntnis, dass die Subventionierung von Erwerbsarbeit (z.B. durch „Kombilöhne“) eher zu Mitnahmeeffekten führt als zur effektiven Förderung von gering bezahlter Erwerbsarbeit (vgl. *Kaltenborn* 2003). Der Vor-

---

<sup>48</sup> Gegen diesen Vorschlag wird der Einwand vorgebracht werden, dass die bisherige Sozialhilfe für außergewöhnliche Notfälle beibehalten werden sollte, insbesondere dort, wo die pauschalierten Beträge überhaupt nicht ausreichen. Zur Lösung sind verschiedene Varianten denkbar: entweder eine Ausnahmeklausel innerhalb der GEV, die den Trägern entsprechende Ermessensspielräume für besondere Lebenslagen ermöglicht; ergänzende Leistungen auf kommunaler Ebene (da die GEV eine nationale Lösung bildet) oder der Verweis auf freie Wohlfahrtseinrichtungen, was kommunitaristischen Intentionen entsprechen könnte. Die Darlehenslösung gilt ohnedies nur für erwerbsfähige Personen. Klärungsbedürftig wären die Fälle, in denen solche Personen später - durch Krankheit o.ä. - die Erwerbsfähigkeit verlieren: entfällt dann auch die Rückzahlungspflicht der Darlehensschuld? Man kann die Beantwortung derartiger Fragen dem Gesetzgeber übertragen, den Verwaltungsgerichten oder auch der Selbstverwaltung der GEV.

<sup>49</sup> So möchte Bernd *Raffelhüschchen* (2002) in seiner „Blaupause“ für eine „Soziale Grundsicherung in der Zukunft“ das Prinzip der Bedürftigkeitsprüfung und das Rückgriffsrecht auf Verwandte in direkter Linie „stärken“ und empfiehlt gar die Gewährung von Sach- statt Geldleistungen. Zwar erscheint es „sozial“, wenn er die Träger der Grundsicherung für die Zurverfügungstellung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten in die Pflicht nehmen will. Eine nüchterne Betrachtung der Erfahrungen deutscher Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre (vgl. *Trube* 2004) lässt jedoch vermuten, dass die von *Raffelhüschchen* gelob-

schlag einer „Negativen Einkommenssteuer“ - oder eines partiellen Grundeinkommens, das mit Erwerbseinkommen kombinierbar wäre - ist mit der Idee der GEV zwar im Prinzip kombinierbar. Die Übergangzone zwischen Transferbezug und dessen Fortfall würde damit freilich erheblich ausgeweitet, damit auch der Beginn einer Beitragszahlung an die GEV. Zielgenauer dürfte der genannte Vorschlag sein, für bestimmte, sozialpolitisch ausgezeichnete Erwerbstätigkeiten den Darlehensanteil zu reduzieren bzw. entfallen zu lassen.

Entgegen den Hoffnungen der Befürworter von „Aktivierung“ und „workfare“ dürften intelligente Formen eines Grundeinkommens und damit einer Rekombination von Erwerbsarbeit und Transferbezug im Lebenslauf künftig unerlässlich sein (vgl. *Vobruba* 2000). Die Wirkung der hier diskutierten Vorschläge geht jedoch über die Existenzsicherung und damit die ökonomischen Aspekte hinaus. Vielmehr erscheint die These von Carole *Pateman* berechtigt, dass ein Grundeinkommen den Bürgerstatus „demokratisieren“ würde (vgl. *Pateman* 2004).

## 2. Bewertung und Problemdiskussion

Das Modell der Grundeinkommensversicherung *kombiniert* die in der internationalen Wohlfahrtsstaatsentwicklung vorfindlichen so genannten „Regimetypen“.<sup>50</sup>

- das *liberale* Regime (Ziel: Leistungsgerechtigkeit) spiegelt sich in der auf die Selbstverantwortung der Versicherten setzenden Gewährleistungspraxis, in der Beschränkung des Umverteilungsvolumens, der vollständigen Entlastung des Faktors Arbeit, der Beitragsbezogenheit der Leistungen und in der Förderung von marktbezogenen Aktivitäten, insbesondere privater Vorsorge;
- das *sozialdemokratische bzw. sozialistische* Regime (Ziel: Verteilungsgerechtigkeit) findet sich in der umfassenden Abdeckung von Lebensrisiken einer Marktgesellschaft, des Vorrangs der Arbeitsmarktintegration als Teilhabeanspruch, der Einbeziehung der Arbeitgeber in die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit, der - wenngleich eingeschränkten - Lebensstandardsicherung, der Unterstützung von Vorsorgevereinbarungen der Tarifparteien

---

ten Erfolge skandinavischer, „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitiken im Kontext derartiger Restriktionen nie erreicht werden.

<sup>50</sup> Zum Konzept der „welfare regimes“ (konservativ, liberal, sozialdemokratisch) vgl. *Esping-Andersen* 1990; zur Erweiterung um einen vierten, „garantistischen“ Regimetypp vgl. *Opielka* 1999, 2003b, 2004, 2004a.

bzw. der Gewerkschaften, der Umverteilung nach Leistungsfähigkeit und der voll eigenständigen Sicherung von Frauen;

- das *konservative* Regime (Ziel: Bedarfsgerechtigkeit) kommt in den Prinzipien der Subsidiarität familialen Unterhalts (Ausbildungsgeld, Grundsicherung, Paarente) zur Geltung, der Bedarfsbezogenheit beitragsunabhängiger Leistungen, der Beitragsbezogenheit fast aller Leistungen, dem sachgerechten Freiraum für berufsständische Formen der Zusatzsicherung und der Stärkung der Familienpolitik, insbesondere der Anerkennung der Familienarbeit als Leistungsäquivalent;
- das *garantistische* Regime (Ziel: Teilhabegerechtigkeit) bestimmt die Anlage des Gesamtsystems als universalistische, alle Bürger umfassende Bürger- bzw. Volksversicherung, die Garantie einer Grundrente und eines Grundeinkommens, die Stärkung der Rechte von Kindern und jungen Menschen innerhalb der sozialen Sicherungssysteme und generell die nicht-diskriminierende Stattsicherung.

Trotz dieser ausgewogenen Kombinatorik politischer Präferenzen, die insbesondere auf die Erfahrungen der ähnlich konstruierten Alterssicherung der Schweiz (AHV) zurückgreifen kann, und trotz der offensichtlichen Orientierungsarmut in der deutschen Sozialpolitikdebatte hinsichtlich einer nachhaltigen, sozial gerechten und zugleich ökonomisch produktiven Perspektive, werden sich gegen die hier vorgeschlagene Reform verschiedene sachliche Einwände und hinter sachlichen Argumenten verbergende Partikular-Interessen richten. Da zum Zeitpunkt der Lancierung des Vorschlags eine differenzierte Kalkulation der ökonomischen Größenordnungen und Wirkungen sowie eine sozialrechtliche Beurteilung noch nicht vorliegt, soll die Erörterung einiger ausgewählter Probleme die gesellschaftliche Diskussion erleichtern.

#### *Entlastung des Faktors Arbeit und Entlastung der öffentlichen Haushalte*

Die Einführung der hier vorgeschlagenen Grundeinkommensversicherung würde den Faktor Arbeit vollständig<sup>51</sup> von Sozialversicherungsabgaben, d.h. den so genannten „Lohnnebenkosten“ entlasten (- sofern auch die Kranken- und Pflegeversicherung entsprechend umstrukturiert würde). Diese erfreuliche Nachricht stellt sich aus Sicht der Beschäftigten differenzierter dar: sie

---

<sup>51</sup> Jedenfalls soweit man dem dominanten Diskurs zu „Lohnnebenkosten“ folgt. Vollständig wäre die Entlastung dann, wenn der Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosenversicherung nicht durch eine Lohnsummensteuer, sondern durch eine Bruttowertschöpfungssteuer aufgebracht würde.



müssen die Vorsorgekosten nun vollständig selbst übernehmen.<sup>52</sup> Dies gereicht ihnen im vorgeschlagenen Modell nicht zum Nachteil, da die zu erwartende Beitragsbelastung deutlich geringer ist als heute. Addiert man die Rentenversicherungsbeiträge (2003: 19,5%), die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (6,5%, davon ca. 50% für das Arbeitslosengeld), den Anteil des Krankengeldes am Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung (ca. 5% von durchschnittlich 14,3%), so müssen Beschäftigte heute für diese von der Grundeinkommensversicherung abgedeckten Leistungen - einschließlich Arbeitgeberanteil - einen Beitrag von ca. 24% aufwenden. Der Beitrag zur Grundeinkommensversicherung in Höhe von 17,5% stellt damit für Arbeitnehmer eine wirkungsvolle Entlastung dar, da der bisherige Arbeitgeberanteil zum Zeitpunkt der Umstellung auf das neue System (mit Ausnahme des Anteils für die Arbeitslosenversicherung) vollständig an die Arbeitnehmer ausgezahlt werden muss.

Hinzu kommt jedoch noch ein erheblicher Anteil von steuerfinanzierten Leistungen, die zum Großteil künftig im Rahmen der GEV beitragsfinanziert werden: der Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung (2003: 77,3 Mrd. Euro<sup>53</sup>), die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe (2003: 12,3 Mrd. Euro<sup>54</sup>), das Erziehungsgeld (2003: 3,3 Mrd. Euro<sup>55</sup>), das Kindergeld (2003: ca. 33 Mrd. Euro<sup>56</sup>), die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt, 2002: 8,8 Mrd. Euro<sup>57</sup>), das Bafög (2003: ca. 1,3 Mrd. Euro<sup>58</sup>) sowie der Bereich der Beamtenpensionen bis zur Maximalrente (2003: geschätzt etwa 17 Mrd. Euro<sup>59</sup>), insgesamt ein Betrag in Höhe von etwa 153 Mrd. Euro p.a.. Wenn man nun bedenkt, dass sich die Einkommenssteuereinnahmen des Bundes (im Jahr 2002) auf 148,2 Mrd. Euro beliefen<sup>60</sup>, und unter der Annahme, dass seitens des Bundeshaushaltes kein Bundeszuschuss an die GEV gezahlt wird, könnte die Einkommenssteuer komplett gestrichen

---

<sup>52</sup> zu diesem Aspekt von Bürgerversicherungen am Beispiel der Diskussion um eine „Gesundheitsprämie“ vgl. *Opielka* 2004a.

<sup>53</sup> lt. Bundesfinanzministerium, Monatsbericht, 5, 2003, S. 36.

<sup>54</sup> lt. Bundeshaushaltsplan 2003, 09 12, 681 01.

<sup>55</sup> lt. BMF (Fn. 53).

<sup>56</sup> lt. Statistisches Bundesamt, Sozialbudget (7.10.2003), betragen die Ausgaben für das Kindergeld („Indirekte Leistungen, Familienlastenausgleich“) in 2001 31,9 Mrd. Euro, für 2005 sind 35,4 Mrd. Euro geschätzt (Materialband, siehe Fn. 59), so dass für 2003 etwa 33 Mrd. Euro angenommen werden können.

<sup>57</sup> lt. Angaben des Statistischen Bundesamtes, Pressemitteilung v. 25.9.2003, die Ausgaben fallen bei den kommunalen Haushalten an.

<sup>58</sup> lt. Angaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Pressemitteilung v. 2.7.2003 sowie die Broschüre „An unseren Hochschulen bewegt sich was“ (2002); 2/3 des Betrages wird seit 2001 von der Deutschen Ausgleichsbank als Darlehen vergeben.

<sup>59</sup> lt. Sozialbudget 2001, Materialband, Tab. I-4, beliefen sich die Ausgaben für die Pensionen der Beamten in Bund, Länder und Kommunen im Jahr 2001 auf 34,6 Mrd. Euro, für 2005 werden 39,9 Mrd. Euro veranschlagt. Sofern die damit verbundenen Leistungsansprüche in der Überleitungsphase zur GEV nicht gekürzt werden sollen, kann man vorsichtig annehmen, dass der von der GEV abgedeckte Anteil etwa 17 Mrd. Euro betragen würde, also etwas weniger als die Hälfte der Gesamtausgaben.

<sup>60</sup> lt. Angaben Bundesfinanzministerium.

werden.<sup>61</sup> Auch wenn eine so weitgehende Steuersenkung unrealistisch erscheint, zumal die Einkommenssteuer aufgrund ihrer - wenngleich faktisch bescheidenen - progressiven Wirkung das Prinzip der Leistungsfähigkeit innerhalb des Steuerrechts besonders berücksichtigt, so wird doch deutlich, dass die Einführung der Grundeinkommensversicherung mit einer wirksamen Senkung der Einkommenssteuer und weiterer Steuern einhergehen kann. In jedem Fall ergeben sich erhebliche Verteilungsspielräume, so dass - aus pragmatischen Gründen - auch ein Zuschuss aus Steuermitteln an die GEV denkbar ist (- in der Schweiz werden etwa 20% des AHV-Haushaltes aus Steuermitteln getragen). Anders als bei den in der Öffentlichkeit diskutierten Steuerreformplänen („Einfachsteuer“, „Merz-Modell“ usw.) führt ein solches Steuersenkungsprogramm jedoch nicht zu einem Verzicht auf eine Beteiligung der Leistungsfähigen an der sozialen Sicherung der Bevölkerung. Die Bezieher höherer Einkommen, auf die (ab 2005) ein Spitzensteuersatz von 42% erhoben wird, noch zusätzlich um den GEV-Beitrag von 17,5% zu belasten, wäre kaum durchsetzbar, nicht leistungsgerecht und auch nicht nötig. Wenn aber der GEV-Beitrag - mit den damit verbundenen Sicherungsansprüchen! - mit einem reduzierten Spitzensteuersatz (und reduzierten Absetzmöglichkeiten) verknüpft wird, dann bleibt die Gesamtbelastung auch für Gutverdiener zumutbar und leistungsgerecht.

Wie kommt diese doch erhebliche Entlastung der privaten Haushalte um voraussichtlich mehr als ein Drittel der Steuer- und Sozialabgaben zustande? Im Kern durch eine sachgerechtere Zuordnung von sozialen Leistungen sowie durch eine erhebliche und dennoch sozial verträgliche Senkung des Ausgabenniveaus der sozialen Sicherungssysteme. Auch hier ist die Schweiz bemerkenswert: Die Beiträge zur AHV werden auf sämtliche Erwerbseinkommen (auch Selbstständigeneinkommen) und pauschal auf Vermögenswerte erhoben. Sie sind - anders als Steuern - nicht mit Werbungskosten und sonstigen Verlusten verrechenbar. Hohe Beiträge führen aufgrund des Korridormodells nur zu einer limitierten Teilhabeäquivalenz. Auch Einkommensstarke können sich insoweit dem Solidarausgleich für die älteren Bürger nicht entziehen. Die Umverteilungsgewinner sind Einkommensschwache und - generell - Frauen, die überwiegend über geringere Primäreinkommen verfügen. Die Grundeinkommensversicherung weitet das Schweizer AHV-Modell auf sämtliche monetäre Transferleistungen aus.

---

<sup>61</sup> Ein Teil der aus Steuermitteln finanzierten Transferleistungen wird bei den kommunalen und Länderhaushalten verausgabt, was dann im Rahmen des Finanzausgleichs korrigiert werden müsste.

## *Die Verwaltung der Grundeinkommensversicherung*

Man könnte einwenden, dass ein so umfassendes Sozialversicherungssystem einen verwaltungstechnischen Moloch hergibt. Das muss nicht sein. Auch hier ist die Schweiz modellhaft. Die AHV wird durch eine Vielzahl von regionalen und überregionalen Körperschaften administriert, die durch eine zentrale Einheit koordiniert werden. Vergleichbare wenn auch bescheidenere, weil nicht die gesamte Bevölkerung abdeckende Erfahrungen hat der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) aufzuweisen, der zudem mit der Zusammenlegung von Angestellten- und Arbeiterrentenversicherungen (BfA, LVAen) einen wichtigen verwaltungstechnischen Schritt für eine Grundeinkommensversicherung begonnen hat. Rechtsangleichungen sowie die aufgrund der modernen Datentechnik erleichterte Kommunikation erlauben eine einheitliche Verwaltung auch durch verschiedene Verwaltungseinheiten.

Politisch beachtlich ist, dass mit dem Abschied vom lohnbezogenen, „Bismarckschen“ System auch die Begründung der bisherigen paritätische Selbstverwaltung durch Vertreter von Arbeitgebern, Arbeitnehmer und - zum Teil - dem Bund entfällt. Das muss jedoch keineswegs mit einer staatsunmittelbaren Verwaltung der Grundeinkommensversicherung einhergehen. Im Gegenteil bietet ihre Konstruktion als Bürger- bzw. Volksversicherung *neuartige und wirklich zukunftsweisende Formen der Selbstverwaltung durch die Versicherten*. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts wären ihre Selbstverwaltungsorgane durch regelmäßige Sozialwahlen zu bestimmen, die nicht mehr wie in den traditionellen deutschen Sozialversicherungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerperspektiven beschränkt bleiben. Da praktisch alle Bürger versichert sind, die Interessen der Bürger als Versicherte der Grundeinkommensversicherung jedoch nur zum Teil identisch sind mit den allgemeinen Parteipräferenzen, kann sich die Selbstverwaltung der GEV als ein eigenständiger sozialpolitischer Machtfaktor entwickeln. Man kann erwarten, dass neben den Gewerkschaften und parteiorientierten Gruppen auch ein breites Spektrum bürgerschaftlicher Organisationen die Arbeit der Selbstverwaltung politisch belebt. Die parlamentarische und ministerielle Aufsicht und insbesondere der gesetzliche Regelungsbedarf wird zugunsten von Entscheidungen der Selbstverwaltung erheblich reduziert werden können.

Darüber hinaus wird die Grundeinkommensversicherung - ähnlich wie bisher schon die Sozialversicherungen - geeigneten wissenschaftlichen Sachverstand akkumulieren und zu einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung beitragen.

### *Parallelreform für die Kranken- und Pflegeversicherung?*

Eine konsequente Entkopplung der sozialen Sicherung vom Lohnverhältnis wird sich nicht auf die monetären Sicherungssysteme - mit der Alterssicherung im Zentrum - beschränken können, sondern sie wird die Kranken- und Pflegeversicherung einbeziehen. Diese belasteten die Arbeitnehmereinkommen im Jahr 2003 mit durchschnittlich 16% (GKV: 14,3%, PV: 1,7%). Die Leistung des Krankengeldes wird im Vorschlag der Grundeinkommensversicherung aus der Krankenversicherung gelöst. Damit verbleiben in der Kranken- und Pflegeversicherung ausschließlich rein am Bedarf orientierte Ansprüche auf Dienstleistungen (- mit Ausnahme des Pflegegeldes für pflegende Angehörige, das eventuell auch in die Grundeinkommensversicherung übertragen werden könnte). Die für die ordnungspolitische Begründung der Grundeinkommensversicherung wichtige Verknüpfung von Beitrag und teilhabeäquivalenter Leistung greift für die Kranken- und Pflegeversicherung folglich nicht.

In der wissenschaftlichen Debatte wird die Dienstleistungsorientierung der Kranken- und Pflegeversicherung häufig als Argument vorgebracht, um die Entkopplung ihrer Finanzierung vom Arbeitseinkommen über eine „Gesundheitsprämie“ zu bewerkstelligen, so zuletzt die von der CDU eingesetzte „Herzog-Kommission“ (*CDU-Bundesvorstand* 2003), deren Vorschläge sich die CDU unterdessen zu eigen gemacht hat, sowie auch ein Teil der von der rot-grünen Bundesregierung eingesetzten „Rürup-Kommission“ (*BMGS* 2003). Da bis zu einem Drittel der Haushalte (und bis zu zwei Drittel der Rentnerhaushalte) die auf etwa 200 Euro pro Person und Monat geschätzten Gesundheitsprämien nicht aufbringen könnten, schlagen ihre Befürworter eine Prämiensubvention aus Steuermitteln vor. Die CDU hat sich darüber hinaus dafür ausgesprochen, dass auch Kinder eine Gesundheitsprämie zahlen sollen, die vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert wird. Ein Teil der „Rürup-Kommission“ plädierte wiederum für eine Umwandlung der Krankenversicherung in eine „Bürgerversicherung“. Ein Ausgleich aus Steuermitteln wäre hier nicht erforderlich. Die Vor- und Nachteile beider Modelle sollen hier nicht erörtert werden. Denkbar ist noch ein weiteres, bislang kaum diskutiertes Modell einer „Sozialen Gesundheitsprämie“, in dem die Prämienzuschüsse für finanziell leistungsschwächere Haushalte aus dem Prämienaufkommen selbst finanziert werden müssen (vgl. *Opielka* 2004a).

Auch hier sind die Schweizer Erfahrungen beachtlich. Die Schweiz stellte 1996 auf eine Gesundheitsprämie („Kopfpauschale“) um, mit einem reduzierten Pauschalbetrag für Kinder und einer

„Prämienverbilligung“ für einkommensschwächere Haushalte aus Steuermitteln, die von etwa 30% der Haushalte in Anspruch genommen wird, in einigen Kantonen von bis zu 50% der Haushalte (- die Kopfpauschalen werden kantonal festgelegt und variieren erheblich). Verteilungspolitisch erscheint die Schweizer Kombination des politisch komplexen AHV-Alterssicherungssystems mit dem politisch eher liberalen, marktkonformen System der Kopfpauschale akzeptabel. Die Einführung einer Gesundheitsprämie ohne eine parallele Umstellung der monetären Transfersysteme auf eine vergleichbare Bürger- bzw. Volksversicherung - wie in der Grundeinkommensversicherung vorgeschlagen - wäre verteilungspolitisch jedoch abzulehnen.

Ratsam erscheint deshalb für die Kranken- und Pflegeversicherung entweder die Umstellung auf eine Bürgerversicherung, die - wie die Grundeinkommensversicherung - ohne Beitragsgrenzen angelegt ist und bei einem geschätzten Einnahmebedarf von 158 Mrd. Euro (2003)<sup>62</sup> zu einem Beitragssatz von ca. 8,8% auf alle Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen) führen würde. Die Gesamtbelastung mit Sozialversicherungsbeiträgen würde sich damit auf etwa 26,3% belaufen - ein deutlich niedrigerer Wert als derzeit (2003: 41,7%), zudem entkoppelt vom Arbeitsverhältnis. Alternativ wäre allenfalls - insoweit eher an der Schweiz orientiert - das Modell einer „Sozialen Gesundheitsprämie“ zu empfehlen, was allerdings die unteren und mittleren Einkommensbezieher stärker belasten würde, in der Regel jedoch nicht mehr als heute. Der Vorteil dieser Lösung wäre der Wettbewerb zwischen privaten und gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen.<sup>63</sup> Beide Kombinationen würden durch die aufgrund der Grundeinkommensversicherung mögliche Steuerentlastung einen Großteil der Bevölkerung gegenüber heute deutlich besser stellen.

### *Folgerungen*

Der Vorschlag einer Grundeinkommensversicherung erscheint vordergründig revolutionär und aufgrund der Systemkomplexität des deutschen Sozialstaats kaum durchführbar. Der Blick in die Schweiz macht gleichwohl deutlich, dass der Grundgedanke der Bürger- bzw. Volksversicherung mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung vorzüglich harmoniert. Mehr als zwei Drittel der Beiträge und Leistungen der Grundeinkommensversicherung dienen der Alterssicherung, ein Bereich der sozialen Sicherung, der ohne Strukturreformen den Sozialstaat in seiner Substanz ge-

---

<sup>62</sup> Krankenversicherung ca. 140 Mrd. Euro, Pflegeversicherung ca. 18 Mrd. Euro (lt. Sozialbudget)

<sup>63</sup> Von diesem Wettbewerb sollte man jedoch, so die Erfahrungen der Schweiz seit 1996, keine Kostensenkungen erwarten (vgl. *Opielka* 2004a).

führen kann. Die Grundeinkommensversicherung trägt darüber hinaus mit ihrer selbstverwalteten Organisationsform zur Handlungsfähigkeit staatlicher Politik bei und erlaubt insbesondere, dass die für die Zukunft Deutschlands und seiner Jugend unverzichtbaren Investitionen in die Bildung nicht am Mangel an Haushaltsmitteln scheitern. Zugleich unterstützt diese Reform die persönliche Verantwortung jedes Bürgers für seine Existenzsicherung und seinen produktiven Beitrag für die Gesellschaft. Die Verantwortungsübernahme erfolgt auf dem sicheren Grund einer solidarischen Basis, zu der alle Bürger nach ihrer Leistungsfähigkeit beitragen. Eine Grundeinkommensversicherung trägt dazu bei, dass sich die „Versorgungsklassen“ (Rentner, sonstige Nicht-Erwerbstätige) nicht nur finanztechnisch mit den „produktiven“ Gruppen vermischen; dies könnte auch ein rein steuerfinanziertes Grundrenten- bzw. Grundeinkommenssystem für sich beanspruchen. Wichtiger für die Akzeptanz in der Bevölkerung - und dafür dient die Schweiz als Beleg - dürfte die systematische Kombination „konservativer“ Beitragselemente, „liberaler“ Umverteilungsbegrenzung und „sozialdemokratischer“ Umverteilung sein: die „garantistische“ Idee der Teilhabe würde in der konkreten Welt in Volksabstimmungen isoliert kaum siegreich, jedenfalls nicht bisher (vgl. zum Stand der Akzeptanzforschung *Ullrich 2000*).

Die Grundeinkommensversicherung ist schließlich ein Sozialmodell, das mit der erweiterten Europäischen Union harmonisiert und dabei verhindert, dass durch neue Bürger soziale Leistungen ohne aktive Vorleistung genutzt oder ausgenutzt werden können. Wer sich als Zuwanderer in die Gesellschaft integriert und seinen Beitrag leistet, dem stehen auch die Teilhaberechte aller Bürger zu. Es wäre sicher wünschenswert, wenn die Idee einer Grundeinkommensversicherung breit diskutiert und - mit sicher erforderlichen Verbesserungen gegenüber dem hier vorgelegten Konzept - in näherer Zukunft politisch realisiert wird.

## Literatur

- Borchert, Jens* (1998): Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: *Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona* (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/New York, S. 137-176.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS)* (2003): *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*. Bericht der Kommission, Berlin.
- Carigiet, Erwin/Mäder, Ueli/Bonvin, Jean-Michel* (Hrsg.) (2003): *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Zürich.
- CDU-Bundesvorstand* (2003): *Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme*, Berlin.

- CSU-Parteivorstand* (2003): „Die Rente der Zukunft - familienfreundlich, generationengerecht und solidarisch.“ Konzept der CSU zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, München.
- Engelen-Kefer*, Ursula (Hrsg.) (2004): Reformoption Bürgerversicherung. Wie das Gesundheitswesen solidarisch finanziert werden kann, Hamburg.
- Esping-Andersen*, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.
- Eurostat* (2003): Europäische Sozialstatistik - Einkommen, Armut und soziale Ausgrenzung: Zweiter Bericht (Daten 1994-1997), Luxemburg.
- Kaltenborn*, Bruno (2003): Kombilöhne: Stand und Perspektiven, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1, S. 124-132.
- Leipert*, Christian/*Opielka*, Michael (1998): Erziehungsgehalt 2000. Ein Weg zur Aufwertung der Erziehungsarbeit, Bonn/Freiburg.
- Lessenich*, Stephan (2003): Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt/New York.
- Meinhardt*, Volker/*Kirner*, Ellen/*Grabka*, Markus/*Lohmann*, Ulrich/*Schulz*, Erika (2002): Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, Düsseldorf.
- Mitschke*, Joachim (2000): Grundsicherungsmodelle - Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf. Eine Fundamentalanalyse mit besonderem Bezug auf die Steuer- und Sozialordnung sowie den Arbeitsmarkt der Republik Österreich, Baden-Baden.
- Mückenberger*, Ulrich/*Offe*, Claus/*Ostner*, Ilona (1989): Das staatlich garantierte Grundeinkommen - ein sozialpolitisches Gebot der Stunde, in: Krämer, Hans Leo/Leggewie, Claus (Hrsg.), Wege ins Reich der Freiheit. André Gorz zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 247-278.
- Opielka*, Michael (1991): Zur Logik von ‚Grundsicherung‘ und ‚garantiertem Grundeinkommen‘. Fürsorge, Sozialversicherung und Versorgung in evolutiver Perspektive, in: Zeitschrift für Sozialreform, 2, 37. Jg., S. 80-115.
- (1999): Politik im Wohlfahrtsstaat, in: Sozialer Fortschritt, 12, 48. Jg., S. 313-317.
  - (2000): Grundeinkommenspolitik. Pragmatische Schritte einer evolutionären Reform, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft, 3-4, 38. Jg., N.F., S. 43-59.
  - (2000a): Das Konzept „Erziehungsgehalt 2000“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4, S. 13-20.
  - (2002): Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22-23, S. 20-30.
  - (2002a): Zur sozialpolitischen Theorie der Bürgergesellschaft, in: Zeitschrift für Sozialreform, 5, 48. Jg., S. 563-585.
  - (2003): Nachhaltigkeit und soziale Sicherung. Risiken und Chancen grüner Sozialpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 2, 54. Jg., S. 74-82.
  - (2003a): Agenda 2006. Optionen der Sozialreform, in: Sozialer Fortschritt, 9, 52. Jg., S. 215-221.
  - (2003b): Religiöse Werte im Wohlfahrtsstaat, in: Allmendinger, Jutta (Hrsg.), 2003, Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002. 2 Bde., Opladen.
  - (2003c): Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats? Zur Neubestimmung von Sozialpädagogik und Sozialpolitik, in: Neue Praxis, 6, S. 556-570.
  - (2004): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen, Wiesbaden.
  - (Hrsg.) (2004a): Sozialpolitische Entscheidungen in der Gesundheitspolitik. Reflexionen zu Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie, in: WSI-Mitteilungen, 1, S. 3-10.
- Opielka*, Michael/*Vobruba*, Georg (Hrsg.), 1986, Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung, Frankfurt.
- Pateman*, Carole (2004): Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income, in: Politics and Society, 2, Vol. 32 (i.E.).
- Raffelhüschchen*, Bernd (2002): Soziale Grundsicherung in der Zukunft. Eine Blaupause, in: Genser, Bernd (Hrsg.), Finanzpolitik und Arbeitsmärkte, Berlin, S. 83-118.

- Standing*, Guy (ed.) (2003): Minimum Income Schemes in Europe, Geneva.
- Trube*, Achim (2004): Die neue deutsche Arbeitsmarktpolitik und der Wandel des Sozialstaats, in: Sozialer Fortschritt, 3, 53. Jg., S. 62-68.
- Ullrich*, Carsten G. (2000): Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Anmerkungen zum Forschungsstand. MZES-Working Papers 22, Mannheim.
- Vobruba*, Georg (2000): Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen, Frankfurt.
- Zacher*, Hans F. (1985): Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Kübler, Friedrich (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Vergleichende Analysen, Frankfurt, S. 11-72.

*Prof. Dr. Michael Opielka lehrt Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena und ist Geschäftsführer des Instituts für Sozialökologie in Königswinter.*

*Anschrift:*

*ISÖ, 53639 Königswinter, Pützburger 21, Tel: 02244-871659, Fax: 02244-871664*  
e-Mail: [michael.opielka@isoe.org](mailto:michael.opielka@isoe.org)



## *Zusammenfassung*

Der Beitrag diskutiert die Idee einer Grundeinkommensversicherung (GEV), die sämtliche monetären Transfers in der deutschen Sozialpolitik integriert. Die Idee knüpft an der Schweizer Alterssicherung (AHV) an und verallgemeinert sie für den gesamten Lebenslauf bzw. alle Einkommensrisiken (Alter/Invalidität, Arbeitslosigkeit, Erziehungszeiten, Kinder, Krankheit, Ausbildung, Grundsicherung). Die Finanzierung erfolgt über Beiträge auf sämtliche Einkommensarten ohne Beitragsbemessungsgrenze. Im weiteren werden die Details des Reformvorschlages erörtert. Am Ende des Beitrags werden die fast vollständige Entlastung des Faktors Arbeit und die Entlastung der Haushalte der Gebietskörperschaften heraus gestellt, Überlegungen zur Selbstverwaltung der GEV präsentiert und die Anschlüsse für vergleichbare Lösungen in der Kranken- und Pflegeversicherung markiert.

## *Summary*

The paper discusses the idea of a Basic Income Insurance (BII) which integrates all monetary transfers within the German welfare state. The idea is oriented towards the Swiss pension system AHV and broadens its scope onto the life cycle resp. all income risks (old age/invalidity, joblessness, parental leave, childhood, illness, education, basic needs). The BII will be financed by contributions from all sorts of income without upper limit. Further on the details of this proposal are debated. By the end of the paper the point is made that the burdens onto waged labour by contributions would come to an end and the public budgets become much less stressed. After some notes about the self-government of the BII the paper marks finally some comparable reforms within the German system of health and nursing insurances.